

ETUDE SUR LA GESTION COMPARÉE DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET DES ENTREPRISES PRIVÉES

THESE POUR LE DOCTORAT

présentée et sou tenue le 6 Mars 1930, à 14 heures

PAR

Louis MANHEIM

JURY... { Præsident : M. L. TRUCHY, *Professeur*
 Suffragants ... { MM. AFTALION { *Professeurs*
 R. PICARD {

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, rue Soufflot — PARIS (V^e)

1930

Manheim.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552807_0005

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Louis MANHEIM

JURY... { Præsident : M. L. TRUCHY, *Professeur*
 Suffragants ... { MM. AFTALION { *Professeurs*
 R. PICARD {

1930



CHAPITRE PREMIER

L'ENTREPRISE PUBLIQUE DANS LA DOCTRINE

Ce fut toujours un des soucis dominants des économistes que de s'efforcer de déterminer la sphère respective de l'action collective et de l'initiative privée, de l'Etat et de l'individu. Le problème, cependant, reste de toute actualité et l'on peut même dire qu'il s'impose à l'attention plus que jamais. L'Etatisme, en dépit des enseignements répétés de multiples expériences — dont *l'économie de guerre* n'a pas été la moins démonstrative — garde des partisans acharnés. Partout, la liberté économique, grâce à laquelle tant de prodigieux progrès furent réalisés depuis 150 ans, est mise en question. Un réseau de plus en plus inextricable de mesures réglementaires de toutes sortes enserre sans cesse davantage la production et les échanges. En même temps, les entreprises publiques se multiplient. Il est vrai que leur organisation se transforme; mais leurs caractéristiques profondes ne changent pas et ce que nous serions tentés d'appeler leur « camouflage » masque à peine leurs défauts et leurs dangers. Cependant, toute une partie de l'opinion — et non la moins agissante — persiste à en réclamer l'extension quasi-indéfinie, et sous couleur de politique sociale les gouvernements ne sont que trop enclins à lui donner satisfaction. Servent-ils ainsi l'intérêt général ? Un examen impartial des résultats obtenus par les entreprises publiques permettra de répondre à cette question.

I. La Position des Ecoles

A l'égard de l'entreprise publique, les écoles ont tout naturellement pris la position qu'impliquait leur conception du rôle respectif de la collectivité et de l'individu. De ce point de vue, on peut dire que tout ce qui tend au développement de cette catégorie d'entreprises ressortit en doctrine aux théories socialistes dont les divergences de détail laissent intacte l'identité profonde sur la question capitale du transfert de la propriété des moyens de production et de la direction des entreprises des individus aux collectivités. Ce n'est pas, toujours cependant en se réclamant du socialisme que, l'on charge l'Etat ou plus généralement les collectivités publiques de gérer des entreprises économiques. Mieux, on prétend parfois lutter ainsi contre le socialisme. Nous verrons qu'en réalité on lui ouvre la voie, insidieusement mais sûrement, et les socialistes, en dépit d'attitudes apparemment hostiles, ne s'y trompent pas.

Ce n'est pas bien entendu aux doctrines libérales que font appel les partisans des entreprises publiques. Ici la position est nette : l'entreprise publique est condamnée, au nom de ce principe essentiel que l'ingérence de l'Etat dans le domaine de l'économie doit être réduite au minimum. « Rien n'est moins compatible, écrit Adam Smith, que la nature d'un commerçant et celle d'un prince ». Et à propos des fonctionnaires de la Compagnie anglaise des Indes Orientales, il dit : « Tant qu'ils ont été de simples négociants, ils ont mené leurs affaires au succès... Depuis qu'ils sont devenus des gouverneurs ils ont dû, pour éviter la faillite, solliciter une aide de l'Etat. Dans leur première situation, ils considéraient leurs employés comme des auxiliaires commerciaux; dans leur situation actuelle, ils tiennent leurs employés pour les ministres d'un prince ». Si la terre était remise à l'Etat, écrit-il encore par ailleurs, elle ne produirait pas le quart de sa production actuelle.

elle « avec l'administration négligente, coûteuse et oppressive de ses facteurs et des ses agents ». Il importe que l'intervention de l'Etat « qui loin de l'accélérer retarde le progrès » soit réduite au minimum. « Tout homme, tant qu'il n'enfreint pas les lois de la justice, doit demeurer parfaitement libre de poursuivre son propre intérêt, sa propre voie, et de mettre à la fois son industrie et son capital en concurrence avec ceux de tout autre homme ou classe d'hommes. Le souverain se trouve entièrement débarrassé d'une charge qu'il ne pourrait essayer de remplir sans s'exposer infailliblement à se voir sans cesse trompé de mille manières et pour l'accomplissement convenable de laquelle il n'y a aucune sagesse humaine ni connaissance qui puisse suffire ; la charge d'être le surintendant de l'industrie des particuliers et de la diriger vers les emplois les plus conformes à l'intérêt de la société. Dans le système de la liberté naturelle, le souverain n'a que trois devoirs à remplir ; trois devoirs, à la vérité, d'une haute importance, mais simples et à la portée d'une intelligence ordinaire : premièrement, le devoir de défendre la société de tout acte de violence ou d'invasion de la part des autres sociétés indépendantes ; secondement, le devoir de protéger, autant qu'il est possible, chaque membre de la société contre l'injustice ou l'oppression de tout autre membre ou le devoir d'établir une administration exacte de la justice ; troisièmement le devoir d'ériger et d'entretenir certains ouvrages publics et certaines institutions publiques qu'il ne serait jamais de l'intérêt de chaque particulier ou d'un petit nombre de particuliers d'ériger ou d'entretenir, parce que jamais le profit n'en rembourserait la dépense à chaque particulier ou à un petit nombre de particuliers, quoique, pour une grande société, ce profit fasse beaucoup plus que rembourser les dépenses¹. »

Telle est donc l'idée fondamentale. L'industrie est le seul

1. Adam Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la Richesse des nations*.

agent du progrès économique. Un Stuart Mill dont Michel Chevalier dira qu'il a « restauré les gouvernements dans l'exercice des pouvoirs qui leur appartiennent », n'en écrit pas moins dans le célèbre Livre V de ses *Principes d'économie politique* :

« Mais bien qu'une organisation meilleure du Gouvernement diminuât beaucoup la force de l'objection tirée de la simple multiplication des fonctions publiques il resterait vrai que, dans les sociétés les plus civilisées, les choses sont plus mal faites par l'intervention du Gouvernement que par les individus les plus intéressés à ce qu'elles fussent faites, ou sous leur direction, si ces individus étaient abandonnés à eux-mêmes. La raison est assez bien exprimée dans le dicton populaire d'après lequel les gens comprennent mieux leurs affaires et leurs intérêts et les soignent mieux que le gouvernement ne les soigne ou ne peut les soigner. Cette maxime est vraie, dans la plupart des affaires de la vie et, toutes les fois qu'elle est vraie nous devons condamner toute intervention du Gouvernement qui y est contraire. L'infériorité des gouvernements par exemple, dans la plupart des opérations ordinaires d'industrie ou de commerce est attestée par ce fait que le Gouvernement ne peut guère soutenir la concurrence des particuliers chaque fois que ceux-ci ont à un certain degré l'esprit d'entreprise et peuvent réunir des moyens d'action suffisants. Toutes les facilités qu'un gouvernement possède pour être bien renseigné, tous les moyens qu'il a de rémunérer et par conséquent d'employer les hommes les plus capables qui soient sur le marché, ne compensent pas l'infériorité qui lui est assurée par ce fait qu'il a moins d'intérêt qu'un particulier dans le résultat de l'opération.

« Il ne faut pas oublier non plus que, lors même qu'un gouvernement serait supérieur en intelligence et en science à tout individu isolément, il doit être inférieur à tous les particuliers qui composent la nation pris ensemble. Il ne peut ni posséder dans son sein, ni enrôler à son service plus d'une partie des talents et des capacités que le pays renferme dans une spécialité donnée. Il doit nécessairement exister plusieurs personnes aussi capables que celles que le gouvernement emploie lors même qu'il choisirait ses instruments sans considérer rien autre chose que leur aptitude. Or, ce sont justement ceux, dans les mains desquels l'ouvrage arrive le plus souvent par le système de l'entreprise particulière, parce qu'ils peuvent faire le tra-

vail mieux et à meilleur marché que tous autres. Cela étant admis, il est évident que le gouvernement, en excluant ou en remplaçant l'action des particuliers, substitue aux meilleurs agents des agents moins capables, ou tout au moins substitue sa manière de faire les choses à l'infinie variété des méthodes qui seraient essayées par un certain nombre de personnes également capables et tendant au même but : concurrence infiniment plus favorable au progrès que tout système uniforme. »

« Stuart Mill, cependant, reconnaît à l'Etat le droit et le devoir d'intervenir dans un domaine assez étendu. Pour d'autres libéraux au contraire toute ingérence de l'Etat dans l'économie sous quelque forme et dans quelque domaine qu'elle se manifeste est un mal. Pour eux l'Etat n'a qu'un devoir : veiller à la sécurité publique et à la sauvegarde de la liberté. Telle est par exemple la position prise par Bastiat et Dunoyer en France « Le gouvernement écrit Bastiat, n'agit que par l'intervention de la force; donc son action n'est légitime que là où l'intervention de la force est elle-même légitime » ou par Prince Smith en Allemagne « La communauté économique en tant que telle n'est qu'une communauté résultant du marché. Elle n'a d'autre institution commune que le marché et elle n'a pas d'autres facilités à accorder que le libre accès du marché ».

C'est contre les théories libérales ainsi poussées à l'extrême, que se manifeste, dans la dernière partie du XIX^e siècle une assez vive réaction : « Le XIX^e siècle a commencé dans la défiance du gouvernement et dans l'enthousiasme de tous les publicistes pour la liberté économique et pour l'initiative individuelle. Il a fini au milieu des appels constants à l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique et sociale¹. » Toute une école s'est alors constituée, favorable à l'extension des attributions économiques de l'Etat; c'est ce qu'on

1. Gide et Rist, *Histoire des Doctrines économiques*.

a appelé le *Socialisme d'Etat*. A vrai dire, cette expression ne laisse pas de manquer de précision. On s'en sert à la fois pour désigner des systèmes qui ne s'écartent du collectivisme que pour le débarrasser de quelques complications doctrinales, et des théories qui respectueuses de la propriété privée, se contentent de réclamer pour l'Etat « en même temps qu'un certain droit de direction, de contrôle et d'impulsion vis-à-vis de l'œuvre économique, le droit de prendre directement sa part à cette œuvre, à côté, mais non à l'exclusion des individus isolés ou associés ». C'est dans ce dernier sens que nous l'entendons ici¹.

Un Français, Dupont-White, en apparaît comme le précurseur. Il proclame la supériorité, en bien des domaines, de l'Etat sur l'individu : « L'Etat écrit-il en 1856 dans *l'Individu et l'Etat*, c'est l'homme moins la passion, l'homme à une hauteur où il entre en concurrence avec la vérité même, où il ne rencontre que Dieu et sa conscience... De quelque façon, qu'il soit constitué, l'Etat vaut mieux que les individus ». Comment, dans ces conditions, prétendre que l'Etat ne peut être un agent économique ? Et Dupont-White estimant que les intérêts collectifs, prennent dans la Société moderne « une ampleur et une élévation par où ils deviennent de moins en moins abordables au sens individuel, conclut : « Il y a en toute société des choses vitales que l'industrie ne fera jamais, soit qu'elles passent ses forces, soit qu'elles le récompensent mal, soit qu'elles demandent le concours de tous qui ne peut être obtenu à l'amiable. L'Etat est l'entrepreneur, l'acteur-né de ces choses. »

Ce sont des idées analogues qui quelques années plus tard inspiraient un certain nombre de juristes, de professeurs et de fonctionnaires réunis à Eisenach. Une déclaration publiée à cette occasion et due à l'économiste Schmoller résumait le

1. Les mêmes observations s'appliquent à l'expression socialisme municipal.

programme des organisateurs du Congrès. Ceux-ci, y lisait-on, « s'accordent dans une conception de l'Etat, aussi éloignée de la domination du droit naturel de l'individu et de son caprice, que de la théorie abstraite d'une puissance centrale qui absorbe tout. Plaçant l'Etat dans le cours de son évolution historique, ils accordent que ses devoirs, suivant les degrés de civilisation, sont tantôt plus étroits, tantôt plus larges : jamais ils ne se le représentent, ainsi que le font le droit naturel et l'Ecole de Manchester comme un mal nécessaire qu'on doit réduire le plus possible : pour eux l'Etat est toujours le grand institut moral d'éducation de l'humanité. Sincèrement attachés au système constitutionnel... ils veulent un Etat fort, qui se plaçant au-dessus des égoïstes intérêts de classes, donne les lois, dirige l'administration d'une main ferme, protège les faibles, élève les classes inférieures... Nous demandons de l'Etat, comme de toutes les sociétés et de tout individu qui veut travailler aux devoirs de notre époque, d'être animé par un grand idéal. Cet idéal ne peut et ne doit être que de faire participer une fraction de plus en plus nombreuse de notre peuple à tous les biens élevés de la civilisation. Education et bien-être, telle doit être, au meilleur sens du mot, la tâche démocratique de notre développement, comme tel paraît être le but principal de l'histoire du monde¹ ».

« Le « socialisme de la chaire » était né. C'est le nom que les libéraux donnèrent par dérision aux nouvelles tendances, à cause du grand nombre de professeurs qui composaient le Congrès. Il suffisait de rendre ces idées un peu plus radicales pour les transformer en socialisme d'Etat² ». Ce fut surtout l'œuvre de l'économiste allemand Wagner.

Wagner, dans ses *Fondements de l'Economie politique* parus en 1876 poursuit la « réhabilitation de l'Etat ». Pour les libéraux extrêmes, l'incapacité économique de l'Etat

1. Manifeste d'Eisenach, cité dans *Revue d'Economie Politique*, 1892.

2. Gide et Rist, *Histoire des doctrines économiques*.

est absolue. Pour Wagner et les socialistes d'Etat au contraire, l'Etat peut constituer un agent économique comme l'individu et parfois supérieur à celui-ci. Il est vrai que l'activité individuelle reste le ressort essentiel du progrès économique : « L'extension de l'activité de l'Etat, sans choix, par principe, aux dépens de l'activité économique privée, est théoriquement fausse et doit être rejetée en pratique ». Mais l'Etat peut se charger d'une industrie, « la présomption est en faveur de son intervention », quand « la production satisfaisante du service dépend de la durée, la plus longue possible, de l'extension dans l'espace, de l'unité ou même de la concentration exclusive de l'activité réclamée, et quand l'utilisation de ce service est ou bien nécessairement collective par sa nature, ou peut devenir collective, avantageuse à un grand nombre de gens sans difficulté particulière, sans ou avec une légère augmentation du coût, quand enfin le service est tel qu'il peut profiter à un grand nombre d'industries, à chacun dans une mesure indéterminable ». Il est certain que la limite ainsi fixée à l'action de l'Etat est assez imprécise. Aussi bien Wagner écrit-il, d'autre part, que l'entreprise d'Etat doit être recommandée partout où elle est possible, « non seulement pour les raisons spécifiques qui, en vertu de la nature d'un établissement, rendent son étatisation désirable, mais encore pour des raisons de politique sociale, afin de faire passer de plus en plus l'économie nationale de l'organisation individuelle à l'organisation communautaire ». Voilà qui recule singulièrement les limites de l'action publique.

II. Du socialisme d'Etat à la « nationalisation industrialisée »

Le socialisme d'Etat a exercé une forte influence. « Il a eu le grand mérite, disent de lui MM. Gide et Rist, de traduire les aspirations pratiques assez confuses d'une période nou-

velle de l'histoire politique et économique, sans effrayer, comme le socialisme, par la perspective d'un bouleversement radical de la société¹ ». Les socialistes, cependant, l'ont vivement critiqué. « L'Etat-patron » a écrit un socialiste dans un livre dont le titre même, *Le Socialisme contre l'Etat*, indique la tendance, « l'Etat-patron, c'est l'ouvrier doublement esclave ». Et les milieux syndicalistes ont, en effet, pris vigoureusement position contre l'étatisme dont ils ont entendu dénoncer les défauts. « La forme commune d'exploitation par l'Etat, écrivait par exemple M. Jouhaux en 1927, le fonctionnarisme avec ses principes d'irresponsabilité, d'avancement par règles immuables appliquées sans considération des capacités, l'exploitation conçue non pour obtenir un rendement rationnel, mais pour servir de complément financier à un budget obéré, cela à l'abri d'un monopole qui garantit la bureaucratie contre la concurrence, ne peut conduire qu'à un résultat déplorable. Dans ces conditions, l'intelligence n'a pas la place où s'exercer; les initiatives sont prosrites, la routine néfaste fait son œuvre et rançonne le consommateur. Les ouvriers se constituent en caste, uniquement soucieuse de ses intérêts particuliers, ignorante de l'intérêt général. La routine, les intérêts corporatifs, le fonctionnarisme forment le cycle où évolue l'industrie d'Etat et la fait se se dresser contre l'intérêt général. Au lieu de constituer un régulateur et fournir l'exemple propre à stimuler les initiatives privées, l'entreprise d'Etat se trouve être un obstacle au développement du progrès social. C'est l'œuvre lamentable de la bureaucratie ». Mais que conclure de ces dures critiques ? L'entreprise privée telle qu'elle existe en « régime capitaliste » doit-elle être préférée à l'entreprise publique ou, pour reprendre l'expression de Wagner, à l'entreprise communautaire ? Que non pas, répondent les syndica-

1. Gide et Rist., *Histoire des Doctrines économiques*.

listes. Mais à l'étatisation, ils entendent substituer la *nationalisation* ou comme l'on dit encore, surtout en Allemagne, la *socialisation*.

Que faut-il entendre par ces mots qu'il est permis de considérer comme synonymes, et qui sont devenus depuis la guerre fort à la mode ?

Une définition de la nationalisation a été donnée naguère en France par le « Conseil Economique du Travail », lequel considérerait l'entreprise comme nationalisée « quand elle n'était plus exploitée qu'en vue des besoins de la communauté et n'avait d'autre but que de procurer aux consommateurs le maximum d'utilité et d'économie ».

Cette définition reste assez vague, mais on peut la préciser en se reportant soit au rapport du Conseil Economique du Travail, soit à une étude de M. Roger Francq, Secrétaire Général de l'Union syndicale des Techniciens de l'Industrie, du Commerce et de l'Agriculture et membre dudit Conseil Economique¹. Pour M. Roger Francq, les deux principes essentiels de la nationalisation industrialisée sont :

« Les travailleurs à la gestion de la production, la production organisée industriellement non plus en vue des profits mais en vue des besoins ».

Et M. Francq précise sa pensée en répondant à cette question : Qu'est-ce que nationaliser les chemins de fer ?

C'est, dit-il :

- 1° retirer leur gestion aux représentants d'intérêts privés;
- 2° assurer le retour de la propriété des réseaux, installations fixes et matériel roulant, à la collectivité;
- 3° centraliser la direction de l'ensemble des voies ferrées nationales dans un même organisme ayant une autonomie administrative et financière;
- 4° faire gérer cet organisme par les représentants de la

1. Etude parue dans les *Annales de la Régie Directe*, 1920.

« collectivité économique » et par les travailleurs des chemins de fer, cheminots et techniciens.

A la lecture des trois premiers paragraphes ci-dessus on serait tenté certes de confondre nationalisation et étatisation. Mais tel n'est pas le cas. Et, comme M. Jouhaux, M. Francq est un adversaire de l'étatisme : « Le problème à résoudre consiste à assurer cette centralisation sans tomber dans l'écueil d'une lourde bureaucratie, en évitant les tares de l'étatisme ». La gestion doit être assurée par des gestionnaires « ayant tous pouvoirs et toutes responsabilités » et non pas des fonctionnaires « suivant les directives de l'Etat, entité administrative irresponsable ». Dans l'organisation étatiste « on ne peut constater le mauvais rendement » et de plus, la tare fondamentale de l'étatisme est le favoritisme.

Donc pas d'*étatisation*, mais la *nationalisation industrialisée*, c'est-à-dire la propriété collective, mais la gestion par des gestionnaires responsables mandatés par les travailleurs et les usagers. Le Conseil central de gestion qui doit remplacer l'actuel Conseil d'administration sera composé :

1° des travailleurs de chemins de fer, cheminots et techniciens, désignés respectivement par la Fédération des travailleurs des chemins de fer et les Syndicats de cadres.

2° d'usagers comprenant les délégués :

a) des industries consommatrices représentées à parité par des délégués des Chambres syndicales patronales et des délégués des fédérations ouvrières.

b) des consommateurs industriels groupés dans la Fédération nationale des coopératives, de la Confédération générale agricole, de la Confédération générale vinicole et le Touring-Club de France.

3° de délégués des pouvoirs publics désignés « dans le cadre social actuel par le Ministre des Travaux Publics et choisis parmi les personnalités techniques et administratives susceptibles d'assurer la liaison avec les autres grands services nationaux ».

Tel est le mode de gestion proposé « absolument différent, dit M. Roger Francq, de la gestion étatiste » caractérisée par l'irresponsabilité, alors que dans la nationalisation, la responsabilité sera directe et bien plus effective que dans la Société anonyme « où elle s'exerce au regard de l'Assemblée générale des actionnaires, parlement capitaliste, le plus souvent incompétent, auquel les administrateurs rendent compte de leur gestion ».

Le Conseil Economique du Travail établit en 1920 sur ces bases un avant-projet de nationalisation des chemins de fer, ainsi qu'un avant-projet de nationalisation des mines et un avant-projet de nationalisation des forces d'énergie électrique. Dans les trois cas, les principes sont les mêmes : propriété collective (Etat) et exploitation (gestion) par un organisme jouissant de l'autonomie administrative et financière complète et dirigé par un Conseil composé de délégués des producteurs (main-d'œuvre et techniciens) des consommateurs et de la collectivité.

Aucun de ces avant-projets n'a abouti, mais nous verrons que les idées du Conseil Economique du Travail ont manifestement inspiré certains projets officiels d'organisation d'entreprises d'Etat en France.

Dans tous les pays, les milieux syndicalistes ont réclamé et réclament la nationalisation. Le programme des mineurs anglais est, sur ce point, identique au programme des mineurs français. « Ce que nous demandons, disait-on au Congrès International des Mineurs de 1920, c'est que l'industrie des mines soit transférée à l'Etat sous la forme d'une régie qui fonctionnera avec la collaboration des travailleurs, des représentants de l'Etat et des consommateurs. Mais notre point de départ consiste à éliminer de façon complète le capitalisme et la bureaucratie ».

C'est là du reste le programme des *Guildes nationales* qui, elles aussi, rejettent l'étatisation. « L'Etat et les muni-

cialités comme employeurs, sont arrivés à ne plus différer essentiellement du capitalisme privé. Si à quelques égards, ils valent souvent mieux, à d'autres ils sont incontestablement pires... L'attitude normale d'une direction ministérielle ou d'une municipalité vis-à-vis de ses employés n'est pas meilleure que celle d'un employeur privé ». Au contraire, le régime des Guildes Nationales est idéal : « Tous les travailleurs dans l'usine sont membres d'une seule et même organisation, responsables vis-à-vis de leurs camarades de travail et produisant pour satisfaire aux besoins de la communauté. Leur tâche est assurée; ils ne sont pas soumis au contrôle d'un capitaliste ou d'un mandataire du capitaliste, ni au contrôle d'un fonctionnaire extérieur au travail désigné par une autorité supérieure, mais au contrôle de leurs propres camarades de travail. Ils seraient contrôlés seulement par des contremaîtres et des ingénieurs de leur choix, produiraient des marchandises pour l'usage et non pour le profit, travailleraient aux heures et dans les conditions déterminées par leur guild, contrôlant la machine au lieu d'être contrôlés par elle. Bref, ils ne seraient plus des associés esclaves, mais des hommes, des associés autonomes dans l'industrie ». L'Etat, en somme, n'aura pas à intervenir dans la production. Par contre, il sera le représentant des consommateurs, en même temps que la propriétaire des moyens de production » en tant que mandataire de la communauté. On en revient toujours au même système : appropriation collective des moyens de production, mais le syndicalisme anglais comme le syndicalisme français dénie à l'Etat toute aptitude à exploiter ces moyens de production.

C'est en Allemagne que le concept de la socialisation a eu le plus de succès. Au Congrès International des Mineurs de 1920, le délégué allemand pouvait dire : « Nous voulons exclusion de l'exploitation minière le capitalisme privé... Nous avons tout lieu de penser que nous atteindrons prochaine-

ment ce but en Allemagne ». Cet espoir ne saurait étonner si l'on se rappelle qu'au cours de 1919 une législation de la socialisation était intervenue en Allemagne et que la Constitution de Weimar elle-même en prévoyait la réalisation. L'art. 156 de la Constitution est, en effet, ainsi conçu : « Le Reich peut, par une loi, sous réserve d'indemnisation et avec application par analogie des dispositions sur l'expropriation, transférer à la collectivité la propriété des entreprises privées susceptibles d'être socialisées. Il peut participer lui-même, faire participer les pays et les communes à l'administration d'entreprises et sociétés économiques, ou s'assurer d'une façon prépondérante une influence dans leur administration ».

En fait, les lois sur la socialisation n'ont pas été appliquées en Allemagne. Mais cela ne veut pas dire que la socialisation n'y ait fait aucun progrès. Bien au contraire, ces progrès ont été considérables, mais elle a revêtu une forme plus insidieuse qu'on a du reste parfois désignée sous le nom de *socialisation larvée* et qui est ce qu'on appelle le *capitalisme d'Etat*.

Qu'est-ce donc que le capitalisme d'Etat ?

Au lendemain de la guerre un économiste allemand écrivait : « La guerre actuelle a accru les dettes publiques dans des proportions inouïes, elle ouvrira nécessairement une ère nouvelle dans l'évolution de l'Etat. A l'Etat fiscal endetté devra être substitué l'Etat économique rétabli dans ses droits de propriété. L'Etat doit prendre en mains la direction de l'accumulation des capitaux, de la concentration des exploitations et de l'extension du mécanisme de production dans l'intérêt de l'accroissement de la production économique » (Goldscheid, *Staatssozialismus oder Staatskapitalismus*).

L'Etat entrepreneur, retenons l'expression. Il ne s'agit plus en effet de transformer une entreprise privée en entreprise publique pour les raisons d'intérêt général invoquées communément en l'occurrence. Il s'agit de transformer l'Etat (et plus généralement les collectivités publiques) en entre-

preneur privé, travaillant dans les mêmes conditions et dans le même but — *le profit* — que les autres entreprises privées. Ce n'est plus le socialisme d'Etat mais le capitalisme d'Etat. L'Etat est actionnaire — et souvent le seul actionnaire — de sociétés anonymes lesquelles représentent « l'entreprise privée à son plus haut degré de perfection ». Ces Sociétés travaillent non pas pour assurer un service public mais « pour le marché », et avec l'intention de s'assurer un profit aussi élevé que possible. Les « préoccupations communautaires » font place aux préoccupations capitalistes.

Nous verrons plus loin le développement qu'a reçu le capitalisme d'Etat dans un certain nombre de pays et tout particulièrement en Allemagne. Mais dès maintenant nous pouvons nous demander si, comme l'affirme Goldscheid, le capitalisme d'Etat est différent du socialisme d'Etat.

En fait les deux expressions sont bien près d'être synonymes. Et le capitalisme d'Etat ne doit pas faire illusion : il s'agit bien de socialisme. Et c'est un journal socialiste, *Die Arbeit*, qui écrivait récemment : « Nous avons ainsi une réalisation du socialisme qui va bien au delà de ce que l'opinion soupçonne ». En douterait-on qu'il suffirait pour s'en convaincre de constater que l'application la plus étendue du capitalisme d'Etat a été réalisée par l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

En fait, on peut dire que les « interventions d'Etat dans le domaine de l'économie privée, quand elles ont pour effet de faire passer les entreprises économiques privées entre les mains des collectivités publiques, sont toujours, en dernière analyse, des moyens qui tendent à réaliser les fins du socialisme d'Etat, comme de la nationalisation industrialisée, de la socialisation, comme du capitalisme d'Etat. C'est à la lumière de ces observations préliminaires qu'il importe d'examiner la place qu'a prise dans l'économie mondiale l'entreprise publique, car au delà des résultats que celle-ci obtient

actuellement, il faut penser à ce que serait sa généralisation, c'est-à-dire l'organisation soviétique de l'industrie et du commerce. C'est là, en effet, une éventualité que le parrainage doctrinal de l'entreprise publique doit faire considérer comme le terme logique de toute politique qui entend accroître, sous quelque nom que ce soit, la gestion communautaire de l'entreprise de production.

CHAPITRE II

L'ENTREPRISE PUBLIQUE DANS LES FAITS

I. L'entreprise publique dans l'histoire

L'entreprise publique est fort ancienne. Il fut un temps où « la grande industrie » dans la mesure d'ailleurs fort restreinte où elle existait, était essentiellement le fait de l'Etat. « Quand on examine l'organisation du travail dans les derniers siècles de l'empire (romain) a signalé par exemple M. Levasseur, on trouve trois catégories distinctes d'institutions : les manufactures de l'Etat, les services publics et les métiers. L'Etat possédait alors la plus grande partie des mines; quelquefois il les affermait à des particuliers, mais le plus souvent il les exploitait lui-même. Il possédait, en outre, dans les provinces, des ateliers de monnaie et d'orfèvrerie, des manufactures d'armes, des ateliers de tissage et de corderie, des teintureries, des pêcheries de morues¹ ».

Durant les siècles qui suivent, l'Etat se confond en fait avec « le Prince ». L'entreprise publique a alors pour objet essentiel l'exploitation du domaine royal dont l'extension paraît indispensable pour accroître la puissance du souverain au dehors et pour faire triompher sa volonté au dedans. Tout naturellement le Prince est un mécène. Dans

1. Communication à l'Académie des Sciences morales et politiques, citée par Villey, *Du rôle de l'Etat dans l'ordre économique*.

le domaine de la production artistique, l'Etat est par suite « le premier et le plus puissant chef d'entreprise¹ ». C'est dans les palais et châteaux royaux que sont installées les colonies d'artistes et d'artisans, véritables établissements à la charge de l'Etat.

Mais là ne se borne pas l'activité économique de l'Etat. Tandis que s'élargit le cercle de ses attributions dans l'ordre politique et social, des monopoles industriels lui réservent certaines fonctions économiques.

Dès le xve siècle, en France, les Valois ont « à l'exemple des Rois catholiques, des Habsbourg d'Autriche, des ducs de Lorraine et de Bourgogne, des républiques et des princes italiens, parfois plus hardis qu'eux, conçu l'idée de faire gérer par l'Etat ou sous sa surveillance, divers services industriels d'intérêt général : fabrication des monnaies, des salpêtres, des poudres et des armes de guerre. Ils ont été amenés à exploiter même un moment un groupe de mines métalliques. Ils ont ébauché le monopole de certaines formes de transports publics. Ils ont enfin essayé de résoudre le problème de la misère au moyen de la création de quelques ateliers d'Etat annexés aux hôpitaux² ».

Ce n'étaient là que les premières manifestation d'une tendance qui allait s'accroître considérablement au cours du siècle suivant. L'Etat étend alors de plus en plus ses attributions dans l'ordre économique et social, comme dans l'ordre politique.

C'est à cette conception de son rôle que correspond le développement continu des monopoles officiels dans le domaine de l'industrie. Les Valois n'avaient fait qu'ébaucher le système. Les Bourbons l'élargissent, l'accroissent et le précisent.

1. Boissonnade, *Le socialisme d'Etat*, Paris, 1927, librairie Ancienne Honoré Champion.

2. Boissonnade, *Le socialisme d'Etat*,

Les monopoles développés ou créés sont les uns de caractère fiscal et économique; monnaie, cartes à jouer¹, transports publics à grande distance; les autres de caractère militaire : armes, poudres, constructions navales. Le monopole des transports publics reçut en particulier une extension considérable. » L'Etat, en le développant, obéit à trois mobiles. Il veut assurer la régularité et la rapidité de ses rapports avec ses agents de tout ordre. Il aspire à renforcer sa police sur ses sujets et sur les étrangers. Il espère retirer des avantages pécuniaires des offices qu'il organise pour gérer ses services publics² ». Les fabrications militaires retiennent tout naturellement l'attention du pouvoir royal. « La grandeur de l'Etat, dit Richelieu, se mesure à l'abondance de ses munitions de guerre, à l'artillerie, aux armes et aux approvisionnements, aux forces navales dont il dispose ». Ainsi l'édit de 1601 stipule-t-il que « le pouvoir de faire fondre artillerie, rechercher salpêtre, composer poudres appartient au seul souverain ». L'Etat « contrôle dans le royaume, au moyen de ses agents, le commerce des matières premières, fer, étain, cuivre, ro-

1. Les résultats de ce monopole furent très peu satisfaisants. « L'Etat, écrit M. Boissonnade, porta une grave atteinte à une industrie libre, florissante, celle des maîtres cartiers, en fixant et en limitant le nombre des lieux de fabrication à une douzaine de villes, telles que Paris, Rouen, Troyes, Lyon, Marseille, Toulouse, Thiers, Limoges, Orléans, Angers (1605-1622-1644). Cette industrie fut interdite dans les autres, de telle sorte qu'elle ne put s'y exercer que secrètement et en fraude. Les maîtres cartiers furent tenus de travailler dans les ateliers indiqués par le fermier, d'y apporter et d'y laisser leur outillage, d'ouvrir sous le contrôle des commis, d'employer les couleurs prescrites par eux, d'envelopper les jeux de cartes dans les enveloppes de la ferme et revêtues de sa marque. Un droit variable de 1 sol 3 deniers à 2 sols 6 deniers, ou de 12 à 6 deniers (1607), était rélevé par les fermiers pour droit de marque et de contre. Le monopole de la vente appartenant à ces derniers, ils eurent seuls le droit de fournir de jeux les débiteurs, merciers et autres. Le résultat fut désastreux. L'Etat tira du monopole des revenus dérisoires; maîtres et ouvriers cartiers furent ruinés pour la plupart. Beaucoup émigrèrent en Angleterre, aux Pays-Bas et en Savoie. Lyon perdit de ce chef 200.000 à 300.000 écus, et l'industrie cartière de Rouen, que l'exportation des cartes dans les pays espagnols enrichissait, reçut une atteinte presque mortelle.

2. Boissonnade, *Le Socialisme d'Etat*.

sette, déchets ou mitrailles, sur lesquels il exerce le droit de préemption... Il réorganise ses arsenaux fixés au nombre de 30... Il fabrique lui-même dans les fonderies et les forges de ces arsenaux¹ ». En même temps il consolide et développe le monopole des poudres et salpêtres. Richelieu crée les premiers grands chantiers ou arsenaux pour les constructions navales. Enfin l'Etat « non content d'étendre le cercle de ses attributions par l'organisation de monopoles ou d'établissements officiels de caractère fiscal et militaire, s'attaque à un grand problème social, celui de l'assistance par le travail, qu'il s'efforce d'organiser pour la première fois dans l'ensemble du royaume, sous sa direction. Il y voit un remède à l'extension du paupérisme, de la mendicité, du vagabondage et du chômage. Ces maux préoccupaient les hommes d'Etat et les publicistes. Ils s'étendaient de plus en plus, à cause de la fréquence des guerres civiles et des guerres étrangères. Donner du travail aux pauvres, aux mendiants et aux chômeurs « pour les détourner du vice », comme le dit Montchrestien; enrayer l'émigration des ouvriers, arracher une foule d'hommes à la « fainéantise » et les empêcher de « gueuser », recruter de la main-d'œuvre pour les manufactures et les ateliers, tel est le programme que préconisent à l'envi les rois, les ministres, les Parlements et les publicistes. Ces derniers, Laffemas, Montchrestien, la Gombardière, proposent tout un plan, dont l'exécution est réservée à l'initiative de l'Etat. Ils combinent les projets, la création de caisses de secours pour les chômeurs (1596), avec ceux d'ateliers ou de manufactures (1597-1615, 1632) à raison de deux ou plusieurs diocèses où, à l'exemple des *weerkhuisen* de la Hollande et de la Suisse, mendiants, pauvres, ouvriers oisifs, seraient obligatoirement groupés soit pour s'instruire à un métier, soit pour travailler à des ouvrages déterminés² ».

1. Boissonnade, *Le Socialisme d'Etat*.

2. *Ibid.*

Toute cette politique atteint son apogée avec Colbert; encore que le ministre de Louis XIV ait surtout eu recours, pour développer l'industrie, aux concessions et privilèges accordés à des entreprises privées, il ajoute aux entreprises publiques déjà existantes plusieurs ateliers militaires et les célèbres manufactures de tapisserie des Gobelins et de Beauvais. Au xviii^e siècle encore, des manufactures analogues sont créées, manufactures d'armes et canons, et aussi manufacture de Vincennes qui, transportée, à Sèvres, acquiert une grande renommée.

Mais la politique étatiste, à laquelle M. Boissonade, on l'a vu, n'a pas hésité à donner le nom de *socialisme d'Etat*, va désormais faire l'objet de vives critiques. Ce ne sont pas tant, du reste, aux exploitations industrielles de l'Etat, en définitive peu nombreuses, qu'aux réglementations de toutes sortes qui paralysent la production que vont ces critiques. C'est en un mot le régime corporatif qui est en cause. Les économistes affirment que la liberté du travail est seule capable d'accroître les forces productrices de la nation. Et quand, en 1776, l'Edit de Turgot abolit le régime corporatif¹ c'est vraiment l'aube de la liberté économique qui se lève, pour la France et pour le monde entier.

II. Le développement des entreprises publiques au XIX^e siècle

La foi dans la liberté économique, c'est le grand souffle qui animera l'œuvre d'Adam Smith et de toute l'Ecole libérale. Sous l'influence de ce puissant mouvement d'idées, l'ingérence de l'Etat dans l'économie tend à se réduire au minimum, tant en ce qui concerne ses interventions réglementaires que pour ce qui est de sa participation dans l'en-

1. Turgot avait devancé son temps. Dès sa chute, les corporations furent rétablies. Elles disparurent à la Révolution.

treprise de production. Dans divers pays des fractions importantes du domaine public sont aliénées ou tout au moins leur exploitation est affermée. C'est ainsi que la Prusse, par la loi du 24 juin 1865, déclare renoncer au droit régalien sur les mines « en vue de faire passer l'industrie minière sous le régime de l'activité industrielle libre et d'en faire une industrie grandiose reposant sur les forces économiques de la nation ».

Bientôt, cependant, un ensemble de circonstances tend à orienter différemment les pouvoirs publics.

« Les disciples, a écrit Leroy-Beaulieu, comme toujours exagéraient la pensée des maîtres. Certains en vinrent à tenir un langage ridicule et niais. Quelques-uns représentèrent l'Etat comme un « mal nécessaire », on vit surgir une formule nouvelle, anonyme, croyons-nous, celle de « l'Etat ulcère ». Quoique les noms de Jean-Baptiste Say, Dunoyer Bastiat, protégeassent encore la doctrine du XVIII^e siècle, les exagérations que nous venons de dire lui nuisaient.

« Quelques hommes commencèrent à s'élever contre l'abstention systématique qu'elle recommandait aux pouvoirs publics : on lui donna un nom fâcheux, celui de « nihilisme gouvernemental ». Il se trouva cependant des économistes, Joseph Garnier par exemple, qui accentuèrent encore davantage leur défiance à l'endroit de l'Etat, et qui, même en matière de monnaie, lui contestaient un rôle actif.

« Il se produisait à ce moment, dans la société, quelques phénomènes qui tendaient à accroître l'action de l'Etat. La grande industrie, qui se constituait avec d'énormes agglomérations d'ouvriers, les chemins de fer qui s'ébauchaient, ne pouvaient laisser l'Etat complètement indifférent.

« Il avait un certain rôle à jouer en présence de ces forces nouvelles. Il fallait qu'il les aidât ou qu'il les surveillât, ne fût-ce que dans une très petite mesure. Par la nature même des choses, l'abstention absolue lui était interdite. L'établis-

sement de voies ferrées rendait indispensable le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il se rencontre encore, on doit le dire, quelques adversaires de ce genre d'expropriation, comme de toute autre, M. de Molinari, par exemple; mais leur opposition peut passer pour une simple curiosité doctrinale.

« Ces vastes usines qui se constituaient, on ne pouvait y laisser les enfants de sept ou huit ans travailler douze, treize ou quatorze heures par jour. Certaines de ces fabriques soulevaient, en outre, au point de vue de la salubrité ou de la sécurité publiques, des questions qui rendaient de nouveaux règlements nécessaires.

« Ainsi cette force nouvelle, la vapeur, qui allait tant développer l'esprit d'entreprise de l'homme, forçait l'Etat à sortir lui-même de l'abstention qu'il gardait, depuis un demi-siècle, dans les questions industrielles.

« En même temps, le progrès moral et intellectuel des ouvriers manuels et des classes les moins fortunées commençait à occuper les législateurs. Le régime parlementaire, l'extension de la presse, le suffrage de plus en plus étendu, puis, vers le milieu de ce siècle, le vote universel, donnèrent des organes sonores et puissants aux doléances des humbles.

« Il apparut à tous ceux qui souffraient de la dureté de la vie que les pouvoirs publics, sous la forme du gouvernement central et des autorités locales, devaient être d'abord leurs protecteurs, puis leurs alliés et leurs collaborateurs, enfin leurs serviteurs et leurs esclaves.

« La philosophie panthéiste qui régna vers le milieu de ce siècle tendit également à répandre le culte de ce Grand-Tout qui s'appelle l'Etat. On y vit la force génératrice qui pouvait façonner la société suivant un certain idéal.

« Les merveilles qui s'accomplissaient dans le monde industriel inspirèrent, par la séduction de l'analogie, la croyance qu'une rénovation analogue, aussi prompte et aussi profonde,

pourrait, sous la direction de l'Etat, s'effectuer dans le monde social.

« Sous l'influence de tous ces facteurs divers, les uns de l'ordre industriel, d'autres de l'ordre politique, d'autres encore de l'ordre philosophique, on vit la notion de l'Etat commencer à se transformer dans beaucoup d'esprits. Une protestation s'éleva contre le « nihilisme gouvernemental » et contre les « écocomistes anarchistes¹ ». Ces lignes d'un écrivain, dont le libéralisme ne peut être contesté, sont caractéristiques.

Il apparut vite en particulier que l'Etat ne pouvait se désintéresser absolument des conditions du travail. L'hygiène, la sécurité des travailleurs appelèrent l'attention du législateur et donnèrent lieu à réglementation, mais les considérations politiques ne tardèrent pas à prendre le pas sur les vues économiques les plus raisonnables. On sent à quel point les mesures réglementaires sont devenues envahissantes, et combien, à côté de certaines dont personne ne songe à contester la légitimité, il en est intervenu de contestables.

La participation directe de l'Etat dans l'entreprise de production n'a point reçu une aussi vive impulsion. « Les exploitations de l'Etat, écrivait M. Bourguin en 1902, forment certainement une masse imposante dans tous les pays, même chez ceux qui ont le mieux respecté l'intégrité de l'industrie privée. Mais on ne saurait rattacher toutes ces entreprises à l'évolution contemporaine pour conclure à une attraction générale des sociétés civilisées vers le socialisme d'Etat. Bien au contraire, la plupart des exploitations publiques remontent à une époque déjà ancienne ou même très éloignée et n'ont été entreprises par l'Etat que pour des causes fort étrangères aux préoccupations démocratiques. Contemporaines de la formation des monarchies centralisées, elles ont eu le même but que les mesures monarchiques de l'ancienne

1. Paul Leroy-Beaulieu, *L'Etat moderne et ses fonctions*, Paris, Alcan.

politique mercantile : procurer des ressources au fisc royal, accroître la richesse du prince pour subvenir aux besoins de sa politique ou resserrer les liens de la centralisation administrative pour fortifier son autorité. Aussi les Etats dont le domaine industriel est le plus ancien et le plus vaste, les Etats comme la Prusse et la Russie qui exploitent des mines, des carrières, des salines et des usines, sont-ils ceux où le pouvoir monarchique s'est exercé et maintenu avec le plus de force. Les monopoles fiscaux, en particulier, présentent nettement ce caractère historique. Quelques uns, comme celui du sel, ont été abandonnés en France et en Allemagne, d'autres comme celui des allumettes en France, celui de l'alcool en Russie ont été institués récemment, mais dans ces diverses modifications, le seul intérêt qui ait guidé les gouvernements et les parlements a toujours été celui du Trésor¹ ».

Il est toutefois un domaine où les transformations économiques qui se sont produites au XIX^e siècle ont déterminé une extension importante de l'entreprise publique, c'est celui des moyens de communication. De tout temps, l'Etat s'est préoccupé d'établir des routes, aussi nécessaires au maintien de son autorité et à la défense du pays qu'aux échanges économiques. De longue date aussi, il a organisé la liaison entre le pouvoir central et ses agents. Mais, nous l'avons vu, ces services de poste ne travaillaient que pour l'Etat et ce n'est que peu à peu que l'emploi de la poste par les particuliers a été autorisé. A certains moments du reste, le service postal a été assuré par des entreprises privées. Il en a été ainsi pendant longtemps dans la plupart des Etats allemands où le service était assuré par la maison de Tour et Taxis. Pour de nombreuses raisons cependant — en particulier le souci de disposer d'une façon absolue de la mai-

1. Bourguin, *Les Systèmes socialistes et l'Evolution économique*, Paris, Armand Colin.

trise de ses communications — l'Etat, dans tous les pays, fut amené à se charger seul de la Poste. Il n'en est aucun depuis longtemps qui, sur ce point, fasse exception.

Le télégraphe comme la poste a été généralement établi au début par l'Etat en vue de ses propres besoins, puis ouvert ensuite à l'usage privé, l'Etat se réservant tout naturellement le monopole de l'exploitation. Toutefois, ce sont des entreprises privées qui ont créé le réseau télégraphique en Angleterre où l'Etat les a repris et aux Etats-Unis, où le service est resté assuré par des compagnies.

Le téléphone a posé des problèmes plus délicats. Dans la plupart des pays, ce sont des compagnies privées qui ont établi les premiers réseaux téléphoniques. L'Etat a repris l'exploitation par la suite. A la veille de la guerre de 1914, le téléphone était partout une exploitation de l'Etat, à la seule exception des Etats-Unis.

Mais c'est surtout en matière de chemins de fer que les discussions entre partisans de l'entreprise publique et partisans de l'entreprise privée ont été ardentes. Le régime généralement adopté au début fut celui de la concession. Dès 1834 pourtant, la Belgique créait un réseau d'Etat. Dans divers autres pays, l'Etat établit les premières lignes puis souvent les afferma à des compagnies privées. Vers 1870 le régime de la concession était le plus courant. Mais depuis, les réseaux d'Etat n'ont cessé de se développer. Seuls, les Etats-Unis et l'Angleterre étaient restés en 1914 entièrement fidèles à l'exploitation privée. En France, le réseau d'Etat constitué en 1877 fut considérablement étendu en 1908, à la suite du rachat de l'Ouest. Dans la plupart des autres pays, l'exploitation par l'Etat s'est étendue à une fraction sans cesse plus grande du réseau, sa proportion par rapport à l'ensemble s'élevant de la manière suivante de 1870 à 1900 :

Part du réseau de l'Etat

	1870	1900
Allemagne	46.1	92.6
Autriche	0.2	42.7
Hongrie	10.2	44.8
Russie	10.2	59.5
Belgique	30.	88.5

La plupart des monopoles fiscaux ont, M. Bourguin l'a fait observer, une origine fort ancienne. Certains monopoles, plus récents ont parfois été créés sous l'empire de préoccupations différentes. Tel a été le cas, par exemple, du monopole suisse de l'alcool, institué surtout en vue de la lutte contre l'alcoolisme. Mais c'est là un aspect assez exceptionnel de l'entreprise publique¹.

En dehors des entreprises destinées à assurer les communications, ce sont surtout des entreprises financières qui, au cours du XIX^e siècle, ont été constituées en entreprises publiques. Partout on trouve des caisses publiques de dépôt et d'épargne qui se chargent de recevoir les plus petites sommes pour encourager l'épargne populaire; beaucoup de ces caisses, à l'étranger, consacrent une partie de leurs capitaux à des prêts hypothécaires et commerciaux. Les Caisses d'Epargne

1. Au point de vue social, des résultats intéressants furent obtenus tout d'abord par le monopole, la consommation moyenne par tête tombant de 11 l. 8 en 1880-1884 à 6 l. 4 en 1903-1912. Mais ces résultats ne tardèrent pas à être mis en question. En effet le monopole s'étend aux boissons distillées provenant des pommes de terre ou du blé, mais non aux produits de la distillation des vins et des fruits, dont la consommation lors de l'institution du monopole (1886) était restreinte. Mais la politique du monopole, si elle fit diminuer la consommation de l'alcool de pommes de terre, donna une impulsion considérable à la consommation de l'alcool de fruits, laquelle passa de 15.000 hectolitres en 1893 à 60.000 hectolitres en 1922 tandis que pour l'alcool de pommes de terre elle tombait de 70.000 hectolitres à 12.000.

L'alcoolisme, on le voit, ne perdait pas ses droits, mais la régie, elle, voyait disparaître ses bénéfices, et pour éviter le déficit, elle dut baisser ses prix dans des proportions telles qu'elle cesse de remplir sa tâche morale et hygiénique. Exemple très caractéristique des difficultés que rencontre une entreprise publique dans la poursuite d'une telle tâche. Une action réglementaire n'eut-elle pas été plus efficace?

postales ont même organisé un service de chèques et de compensations. La Caisse centrale des associations coopératives agricoles et la *Seehandlung* en Prusse sont de véritables banques d'Etat. En Suisse, les banques cantonales ont le même caractère. Notons en passant que si l'activité bancaire de l'Etat s'est considérablement accrue au cours du xix^e siècle, une institution comme la *Seehandlung* remonte à 1777.

L'Etat n'est pas seulement banquier, il est souvent aussi assureur. Ici encore on peut citer des institutions fort anciennes. Dès le xviii^e siècle, des caisses publiques d'assurance furent créés en Allemagne par des princes souverains, ces caisses, qui se bornaient à assurer les immeubles, avaient le monopole de l'assurance et les administrés devaient obligatoirement s'assurer. Les cotisations allaient à l'Etat et revêtaient le caractère d'une taxe plutôt que d'une véritable prime. Les entreprises publiques d'assurance n'ont cessé de se développer en Allemagne et certaines ont adjoint l'assurance mobilière à l'assurance immobilière. En 1903, sur un capital de 154 milliards de marks assurés contre l'incendie, les caisses publiques assuraient 56 milliards dont 5.400 millions d'assurances mobilières. En Suisse, le canton d'Argovie fonda dès 1805 une caisse d'assurance contre l'incendie. Successivement les cantons de Berne et de Thurgovie en 1806, les cantons de Bâle et de St-Gall en 1807; le canton de Zurich en 1808, le canton de Soleure en 1809, les cantons de Fribourg, Glaris, Lucerne, Neuchâtel en 1810, le canton de Vaud en 1811, les cantons de Zoug et de Schaffouse en 1812, le canton de Genève en 1821¹ le canton de Nidwald en 1884, le canton des Grisons en 1907 créèrent des établissements cantonaux d'assurance-incendie. Des institutions analogues se rencontraient au début du siècle en Autriche (en 1903 sur un capital assuré de 47.103 millions de couronnes, les caisses publiques

1. L'établissement de Genève fut supprimé en 1864.

assuraient 4.415 millions), en Russie (caisses de gouvernements et de provinces), en Norvège, en Suède, au Danemark. En France même il existait en 1908 cinq caisses départementales d'assurance contre l'incendie. Mais c'est surtout dans les pays où il existait un système d'assurances ouvrières obligatoires que le rôle assumé par l'Etat en matière d'assurance a pris une grande importance. Là, les diverses caisses d'assurance contre les accidents, la maladie, l'invalidité, la vieillesse sont des institutions publiques organisées par l'Etat ou au moins contrôlées par lui et soumises à un régime très centralisé. C'est ainsi qu'en Allemagne les Etablissements d'assurance pour l'invalidité et la vieillesse sont des organes propres de l'Etat; et comme ils emploient une partie de leurs énormes ressources aux constructions ouvrières, hôpitaux, sanatoriums populaires et autres affectations d'utilité publique, le domaine des œuvres collectives s'étend par leur fait dans une double direction. Dans les pays où les assurances ouvrières sont facultatives, l'assurance par l'Etat n'a pu prendre un pareil développement. Cependant la plupart des Etats ont institué des caisses nationales d'assurance, de prévoyance et de retraites. D'autres, comme la Belgique, ont annexé ce service à la Caisse nationale d'Epargne déjà existante.

Au total, on le voit, l'activité directe de l'Etat s'exerçait au début de ce siècle dans les domaines les plus divers. Elle n'en était pas moins encore limitée, eu égard à l'importance des entreprises privées; mais dans de nombreux pays, il existait un parti puissant qui poussait l'Etat non seulement à racheter les voies ferrées, mais même à se charger de l'exploitation des mines, à exercer le monopole des alcools, celui du raffinage du sucre et du pétrole et bien d'autres encore.

Les villes s'étaient montrées durant la même période plus entreprenantes encore que l'Etat.

Ce n'était pas le cas, toutefois, en France où les régies municipales étaient peu nombreuses. La loi du 5 avril 1884

était muette à leur égard et l'on en avait conclu à l'interdiction de la régie toutes les fois qu'il s'agissait d'entreprises présentant un caractère nettement économique. « D'après la jurisprudence administrative, écrivait le Ministre de l'Intérieur en 1903, les communes ne doivent pas être autorisées à exploiter directement des établissements industriels. Des semblables exploitations sont en effet exposées aux influences des circonstances économiques et à des chances incertaines de succès, elles exigent par suite des qualités spéciales de vigilance et d'habileté commerciales que les communes peuvent ne pas réunir. D'un autre côté, les agents municipaux chargés de la gérance et de la direction n'étant pas soumis aux responsabilités que la loi fait peser sur les administrateurs de sociétés de commerce, les pertes en cas d'insuccès retomberaient à la charge des villes ». Des tempéraments pouvaient être apportés par suite de « circonstances exceptionnelles » à la règle établie, mais ils restaient l'exception et il en était de même des autorisations légales qui dans certains cas étaient intervenues (telle la faculté d'exploiter les tramways en régie directe d'après la loi du 31 juillet 1913).

Toute différente était la situation en Angleterre où le socialisme municipal avait fait d'immenses progrès dans la dernière partie du XIX^e siècle. On comptait en 1901, 1045 entreprises municipales de distribution d'eau contre 251 entreprises privées, 256 entreprises municipales de gaz contre 454 compagnies, 323 entreprises municipales d'éclairage électrique contre 145 compagnies, 142 entreprises municipales de tramways contre 154 compagnies. Les principales villes anglaises figuraient parmi celles qui avaient municipalisées ces divers services. Aux Etats-Unis l'activité économique des villes était moins étendue. Pourtant beaucoup de villes avaient municipalisé le service de l'eau (1787 entreprises municipales contre 1539 entreprises privées). Dans ce domaine, du reste, le système de la régie était très fréquent,

particulièrement en Allemagne, en Italie, en Suisse, en Russie, au Canada, en Australie. On le rencontrait même en France où le Conseil d'Etat l'admettait. L'entreprise municipale était également fréquente en matière de fourniture de gaz (41 grandes villes en Allemagne, 11 en Suisse, 23 en Autriche-Hongrie, 15 en Italie, 28 en Suède, etc.), d'éclairage électrique (36 grandes villes en Allemagne, nombreuses localités en Suisse, 24 villes en Italie, etc.), de tramways (Allemagne, Suisse, Australie). On trouvait encore des laiteries municipales (Angleterre) des boulangeries municipales (Italie), etc. Certaines villes enfin édifiaient des habitations ouvrières. Londres, Glasgow, Manchester, Birmingham, d'autres villes anglaises encore, certaines villes d'Allemagne, de Suisse, et d'Italie s'étaient en particulier engagées dans cette voie.

Au total, les villes étendaient sans cesse leur rôle économique. « Les villes qui municipalisent les monopoles, écrivait M. Bourguin, sont chaque année plus nombreuses, les fonctions dont elles se chargent deviennent plus importantes et plus variées. Quel que soit le jugement que l'on porte sur cet envahissement du domaine économique par les municipalités, il faut noter le fait parmi les plus significatifs, le socialisme municipal fait partie intégrante de l'évolution contemporaine¹ ».

III. L'économie de guerre

La guerre vint bouleverser l'organisation économique. On a pu dire avec raison qu'elle avait été une « colossale expérience étatiste ». Tout le temps que durèrent les hostilités, l'autorité publique ne cessa d'intervenir dans les domaines les plus divers, « taxant les prix, les salaires, réquisitionnant les marchandises, réglementant les importations et les exportations, le change, se substituant à l'initiative privée pour

1. Bourguin, *Les Systèmes socialistes*.

approvisionner la population de denrées alimentaires, établissant de nouveaux monopoles, entreprenant de nouvelles fabrications, effectuant les transports maritimes¹ ».

Toutes ces interventions se produisirent dans les pays les plus rebelles à l'ingérence étatiste. C'est ainsi que même en Angleterre et aux Etats-Unis les chemins de fer furent placés sous l'autorité de l'Etat. En Angleterre, le contrôle public fut assuré par l'intermédiaire d'un comité exécutif placé sous l'autorité du Président du Board of Trade. Ce Comité assurait l'unité de direction sans intervenir dans les détails de l'exploitation. Mais il n'y en avait pas moins contrôle public et certains milieux voulurent y voir les premiers pas vers la nationalisation des réseaux anglais. C'était aller bien loin, mais le régime de guerre n'en a pas moins influencé de façon durable le régime légal des chemins de fer. Aux Etats-Unis, les chemins de fer qu'exploitaient à la veille de la guerre 693 compagnies furent placés dès 1916 sous le contrôle d'un service officiel puis, en décembre 1917, unifiés sous l'autorité directe de l'Etat. Il y eut là vraiment nationalisation, mais il était bien spécifié que ce n'était là « qu'une mesure de circonstance imposée par la guerre et qui ne devait pas être interprétée comme préjugéant de la politique future du gouvernement fédéral relativement à la propriété, au contrôle ou à la réglementation des chemins de fer ». En fait ceux-ci furent restitués aux compagnies en février 1920.

L'importance vitale des transports maritimes amena les divers gouvernements à intervenir également dans ce domaine de façon tout à fait insolite. Dans la plupart des pays, l'Etat réquisitionna la flotte marchande et en contrôla l'utilisation. Mais on alla plus loin parfois en créant de toutes pièces une flotte d'Etat. Ce fut le cas en France, aux Etats-Unis, en Australie. Ces flottes d'Etat ont survécu à la guerre et nous

1. Mireaux, Les nouvelles formules d'organisation économique, *Revue Politique et Parlementaire*, 1923.

aurons l'occasion d'en reparler, car les résultats qu'elles obtinrent méritent un examen spécial.

L'Etat, nous l'avons dit, intervint aussi en matière d'industrie et de commerce. Dans la plupart des pays belligérants, le ravitaillement de l'industrie en matières premières posa un problème redoutable. Des mesures tout à fait exceptionnelles durent être prises. C'est ainsi qu'en France, la centralisation des achats et la répartition des matières furent confiés à des consortiums qui, constitués sous l'autorité de l'Etat avec la collaboration des groupements syndicaux, jouirent en fait d'un monopole. En Allemagne, dès les premiers mois de la guerre une « section des matières premières » fut créée, dont la direction fut confiée à Walter Ratheneau. Celui-ci a lui-même écrit à propos de l'activité de ladite section : « Un pas décisif était fait dans la voie du socialisme d'Etat : le trafic des marchandises n'était plus livré au libre jeu des forces économiques, mais soumis à la contrainte ». Et il ajoutait « Dans l'avenir, nos méthodes se feront sentir dans mainte direction. Je ne rechercherai pas dans quelle mesure elles influenceront sur le domaine de l'économie générale, sur l'ordre économique capitaliste et ses réformes possibles. Mais nous pouvons déjà voir une des conséquences qui apparaîtront dans la suite des temps : une nouvelle méthode d'exploitation, une nouvelle conception de la matière première ».

Les fabrications de guerre furent également entreprises directement par l'Etat. En France et en Allemagne notamment, d'importantes usines furent édifiées. Nous verrons qu'en Allemagne surtout ces créations ont déterminé une extension considérable du rôle de l'entreprise publique dans la production industrielle.

L'ingérence des pouvoirs publics se manifeste enfin et dans des proportions particulièrement étendues en matière de ravitaillement alimentaire. On sait à quelles gra-

ves préoccupations ce problème donna lieu dans tous les pays belligérants. Partout on s'efforça de faire face aux difficultés souvent angoissantes qu'il rencontrait, soit au moyen de mesures réglementaires, soit aussi en recourant à une action directe dont les exemples sont extrêmement nombreux. C'est ainsi qu'en Suisse le monopole de l'importation des céréales fut institué le 9 janvier 1915. Il est à noter que si l'introduction de ce monopole résultait des circonstances, un tel régime avait depuis longtemps des partisans dans ce pays. Une initiative dans ce sens fut repoussée par le peuple du canton de Zurich dès 1878. La question avait été examinée à nouveau quelques années avant la guerre, en raison de la situation difficile de la meunerie. La mesure prise en 1915 était provisoire mais en fait on put se demander si elle n'allait pas devenir définitive. La question du maintien du monopole fut soumise au peuple qui, le 5 décembre 1926, rejeta par 372.049 voix contre 366.507 un projet d'article 23bis de la Constitution fédérale tendant à le sanctionner légalement. Mais ce ne fut que le 3 mars 1929 que la décision définitive fut prise à la suite de l'adoption par 461.176 voix contre 228.357 d'un autre article 23 bis tendant à encourager la culture du blé national et à assurer le maintien de la meunerie nationale.

En matière de ravitaillement, ce furent le plus souvent les autorités municipales, plus rapprochées des consommateurs que le pouvoir central, qui intervinrent. En France même, les régies municipales, rares avant la guerre, nous l'avons dit, se multiplièrent. On créa dans un grand nombre de villes, des boucheries municipales, des magasins municipaux de ravitaillement (le plus souvent pour les produits alimentaires et le charbon, mais parfois pour les vêtements, la lingerie, les chaussures), des laiteries municipales, et moins fréquemment des boulangeries et des poissonneries municipales.

Dans de très nombreux pays, les villes intervinrent dans

le même sens et un assez grand nombre de ces entreprises diverses créées pendant la guerre ont survécu aux circonstances qui leur avaient donné naissance.

IV. La réaction anti-étatiste après la guerre

Les circonstances exceptionnelles nées de la guerre pouvaient légitimer les mesures les plus insolites. Toutes les considérations cédaient le pas à la nécessité d'assurer, dans les pays belligérants, la poursuite de la guerre, chez les neutres, le ravitaillement de la population. C'est au nom des intérêts supérieurs du pays que l'Etat intervenait dans toutes les manifestations de la vie économique. Les producteurs s'inclinaient; mais ils conservaient le droit de juger, dans ses résultats économiques, l'action des autorités publiques.

Or, ces résultats venaient confirmer les enseignements d'une expérience déjà longue : une fois de plus les pouvoirs publics s'avéraient déplorablement industriels et déplorablement commerçants. Dans tous les pays, on ne tarda pas à dénoncer les erreurs, les fautes, les abus et gaspillages de toutes sortes de la gestion publique. Et quand il apparut que dans certains milieux on envisageait avec faveur le maintien de tout ou partie de l'économie de guerre une fois les hostilités terminées les critiques se firent vigoureuses.

C'est ainsi que dès 1918 des protestations s'élevèrent en France contre une certaine tendance à considérer comme « des éléments utiles de l'organisation économique d'après-guerre » des mesures inspirées « d'un caporalisme industriel qui serait proprement le régime coûteux et stérile de l'incompétence et du moindre effort ». Les Chambres de Commerce françaises protestèrent également contre la gabegie qui caractérisait l'administration de certaines usines de guerre telles que l'arsenal de Roanne. Dans tous les pays, ces protestations se multiplièrent dès qu'eurent cessé les hostilités. Et

sous la pression de l'opinion, émue des faits qui étaient portés à sa connaissance, ce socialisme de guerre dut peu à peu être abandonné. Ce ne fut pas sans résistance et l'on sait combien il fut difficile parfois d'obtenir la suppression de certains organismes ou services qui arguaient des difficultés économiques de l'après-guerre pour conserver leurs attributions. Progressivement, cependant, on rétablit un régime normal.

Cela ne veut pas dire toutefois que rien n'a subsisté de l'économie de guerre. Dans de nombreux pays il en est resté des vestiges qui sont loin d'être négligeables. Et bien que parfois des exploitations assurées précédemment en régie aient été confiées au cours des dernières années à l'industrie privée, l'entreprise publique joue certainement aujourd'hui dans la vie économique un rôle plus grand qu'autrefois. Mais le discrédit qui avait partout frappé l'étatisme a conduit à en renouveler les aspects. Nous allons voir ce que sont ces « formules nouvelles » en essayant de situer l'entreprise publique dans la structure économique présente du monde.

CHAPITRE III

L'EVOLUTION DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE DEPUIS LA GUERRE

Si, au lendemain de la guerre, l'Etatisme n'avait plus guère de partisans, cela ne veut pas dire qu'un régime de liberté rencontrait alors l'unanimité. Dans l'article de M. Jouhaux que nous avons cité au chapitre II, on pouvait lire cette phrase significative : « Lorsqu'on fait la critique des industries d'Etat, il faut le répéter, ce n'est pas le principe même qui est en cause : *il ne peut l'être* ». Et nous avons vu comment les milieux syndicalistes avaient substitué à l'exploitation par l'Etat, la « nationalisation industrialisée ». Un peu partout, il était au même moment question « d'économies nouvelles ». L'opinion peu avertie était incitée par les difficultés de l'après-guerre à critiquer, en même temps que l'étatisme, un libéralisme qui lui paraissait dépassé. On affirmait déchuës « les vieilles conceptions économiques » qu'on rendait responsables de la vie chère. « Le consommateur est au comble de l'indignation... Il incline à voir dans tout producteur un exploiteur, dans tout commerçant un mercanti. Il veut qu'on fasse rendre gorge aux spéculateurs, aux profiteurs et quand il est à la fois producteur et consommateur, ce qui est le cas ordinaire, il exige à la fois la fin de toute contrainte en ce qui le concerne, et la protection de la loi et

de l'Etat contre les « excès » et les « abus » de la liberté des autres¹ ».

Ces exigences contradictoires de l'opinion se joignaient à un certain nombre de circonstances pour favoriser le maintien ou le développement des entreprises publiques. Dans certains pays les modifications territoriales consécutives aux traités de paix amenaient le transfert d'exploitations dont la remise à l'industrie privée, réclamée par les producteurs, soulevant certains problèmes dont la complexité fut habilement mise à profit par les partisans de la gestion publique. Il en était de même pour la cession d'entreprises créées pendant la guerre. On discuta longuement... et les préoccupations politiques furent souvent les plus fortes. Cependant la gestion bureaucratique n'avait guère de défenseurs. Mais on prétendit la transformer. Plus d'étatisme, proclama-t-on, mais des entreprises qui, pour appartenir à la collectivité n'en seraient pas moins « gérées commercialement ». Cette gestion commerciale apparaissait d'autant plus indispensable que dans de nombreux pays les entreprises publiques étaient en déficit, ce qui affectait défavorablement la situation financière. C'est sous l'empire de ces diverses préoccupations que l'entreprise publique a évolué au cours des dix dernières années.

* * *

I. Les grands services publics **(Chemins de fer, P. T. T)**

L'exemple des chemins de fer va permettre de concrétiser ce qui précède. Dans ce domaine l'entreprise publique a continué à s'étendre. « Plus des deux tiers des lignes de chemins de fer existant dans le monde appartiennent à des compa-

1. Mireaux, Les nouvelles formules d'organisation économique, *Revue Politique et Parlementaire*, 1923.

gnies privées, écrivait en 1912, M. Yves Guyot, qui citait une enquête d'après laquelle la répartition des voies ferrées entre réseaux d'Etat et réseaux privés était alors la suivante :

	Réseaux d'Etat	Réseaux Privés
Europe.....	51,9	48,1
Amérique	3,7	96,3
Asie	58,0	42,0
Afrique	50,0	50,0
Australasie	93,6	6,4
	29,1	70,1

Or, d'après les statistiques publiées par la Société des Nations, la longueur totale des lignes à écartement normal étant dans le monde d'environ 950.000 km., sur ce total 375.000 km. environ ou 40 % constituent aujourd'hui des réseaux d'Etat, 575.000 km. ou 60 % constituent des réseaux privés. Ceux-ci gardent la primauté, en raison de l'importance du réseau des Etats-Unis (401.000 km.) lequel appartient entièrement à l'industrie privée. En Europe la situation est très différente puisque les réseaux d'Etat ont une longueur de 245.000 km. contre moins de 100.000 km. pour les réseaux privés. La plupart des pays européens ont étatisé leurs chemins de fer ainsi que le montre la liste suivante :

	Réseau d'Etat	Réseau Privé
	(milliers de kilom.)	
Allemagne	52.8	3.6
Autriche	5.4	0.4
Belgique	4.8	0.3
Bulgarie	2.3	—
Danemark	2.4	—
Espagne	—	11.7
Esthonie	0.6	—
Finlande	4.8	0.1
France	10.7	30.3
Grèce	1.2	—
Hongrie	7.1	1.4

Italie	15.8	2.2
Lettonie	1.8	—
Lithuanie	1.1	—
Norvège	2.4	0.1
Pays-Bas	—	3.6
Pologne	17.3	—
Portugal	—	2.7
Roumanie	10.4	0.7
Royaume-Uni	—	32.6
Suède	6.3	6.1
Suisse	2.8	0.8
Tchécoslovaquie	13.0	—
U. R. S. S.	74.6	—
Yougoslavie	6.7	—

Mais si les réseaux d'Etat sont plus nombreux que jamais, leur organisation a été dans la plupart des pays modifiée de façon à « commercialiser » leur exploitation. Nous citerons ici plus particulièrement les exemples de l'Allemagne, de la Belgique et de la Roumanie.

Dès avant la guerre, les chemins de fer allemands étaient étatisés; mais ils n'étaient pas unifiés, toutes les tentatives d'unification, en dépit de l'autorité de Bismarck, ayant échoué. Ce que n'avait pu réaliser le Chancelier de Fer, ce fut la Révolution qui le fit. Le 1^{er} avril 1920 les réseaux de Prusse et de Hesse, de Bavière, de Saxe, de Wurtemberg, de Bade, de Mecklembourg-Schwerin, d'Oldenburg, furent fusionnés en un seul réseau d'empire, la *Reichsbahn*. L'exploitation, cependant, se heurta durant les années qui suivirent aux plus sérieuses difficultés et les mauvais résultats obtenus incitèrent une partie de l'opinion à réclamer la « désétatisation » des chemins de fer. Le Reich refusa de s'engager dans cette voie, mais par ordonnance du 12 février 1924, il fut créé une Administration autonome, la *Deutsche Reichsbahn* qui fut chargée d'administrer les chemins de fer, lesquels demeuraient la propriété du Reich. Par application du Plan Dawes, une loi du 30 août

1924 substitua à cette organisation la *Deutsche Reichsbahngesellschaft*, société anonyme au capital de 15 milliards de reichsmark, qui fut chargée de l'exploitation, jusqu'en 1964, des chemins de fer « suivant les règles commerciales et eu égard aux intérêts du pays ». Il est à noter que les chemins de fer feront retour au Reich en 1964 et que celui-ci reste en fait propriétaire du réseau puisqu'il est le seul actionnaire de la *Reichsbahngesellschaft*. Sur le capital-actions de 15 milliards, le montant des actions ordinaires qui sont libellées au nom du Reich est de 13 milliards. A concurrence de 2 milliards il a été créé des actions de préférence dont le quart a été remis au Reich. Le solde soit 1.500 millions peut être mis sur le marché, mais en fait il ne l'a pas été. Le Conseil d'administration se compose de 18 membres dont 9 nommés par le Reich et 9 par le Trustee des Réparations. Après la mise en vigueur du plan Young, les dix-huit membres seront nommés par le Reich. La Direction est assurée par un Directeur Général et des Directeurs nommés par le Conseil sous remise d'approbation par le Gouvernement du Reich.

Nous sommes donc ici en présence, non pas d'une *désétatisation* — laquelle aurait consisté dans la remise du réseau pour exploitation à une société privée —, mais d'une tentative d'*industrialisation*, d'une gestion publique comme il y en a eu beaucoup après la guerre. C'est déjà du reste à cette préoccupation que répondait, en ce qui concerne les chemins de fer, l'ordonnance du 12 février 1924. La loi du 30 août a été plus loins dans la même voie, au point que l'on a parlé parfois de la remise des chemins de fer du Reich à une entreprise privée. Mais c'est là une erreur évidente : on ne peut appeler entreprise privée, une entreprise constituée, il est vrai, sous la forme d'une société commerciale, mais dont l'Etat est l'unique propriétaire et nomme seul le Conseil d'administration.

Une organisation très analogue a été adoptée en Belgique où l'Etat a confié l'exploitation du réseau pendant 75 ans à

la *Société nationale des chemins de fer belges*, instituée par la loi du 23 juillet 1926. La Société nationale est au capital de 11 milliards de francs, dont 10 millions d'actions ordinaires de 100 francs remises à l'Etat qui ne peut les aliéner et 20 millions d'actions privilégiées au porteur de 500 fr.; l'Etat peut émettre les actions privilégiées par l'intermédiaire du Fonds d'amortissement qui en utilise le produit (une tranche de 5 milliards de francs a été effectivement émise). Chaque action ordinaire dispose d'une voix à l'Assemblée Générale, alors qu'il n'est attribué qu'une voix pour dix actions aux actions dites privilégiées. L'Etat reste donc maître de l'Assemblée. Le Conseil d'Administration se compose de 21 membres dont 18 nommés par le Roi et 3 par le personnel. Les tarifs sont en principe réglés par le Conseil, mais le Gouvernement s'est réservé le droit d'en exiger l'abaissement ou d'en interdire le relèvement.

Dans de nombreux pays, l'autonomie administrative a été accordée aux chemins de fer. On peut citer ici l'exemple de la Roumanie où une loi du 27 juin 1929 a créé une Régie autonome des chemins de fer. Les principales dispositions de la loi peuvent se résumer ainsi :

L'exploitation des chemins de fer de l'Etat est confiée à une régie publique, dénommée Régie autonome des C. F. R. qui doit être dirigée selon les principes commerciaux, en se conformant aux intérêts supérieurs de l'économie nationale et de l'Etat. Cette Régie reçoit le réseau, et prend la succession de tous les droits et obligations incombant à l'Administration précédente. La Régie des C. F. R. est une personne juridique; elle est exempte de tout impôt envers l'Etat, les départements et les communes.

Les organes d'administration et de direction de la Régie des C. F. R. sont : le Conseil d'Administration (et éventuellement le Comité de Direction) et la Direction Générale.

Le Conseil d'Administration est composé du Directeur Général et de 10 autres membres désignés comme suit : un ingénieur inspecteur général délégué par le Ministère des Communications, un juris-

consulte, deux experts pour les questions financières et économiques, trois ingénieurs, un représentant de l'Agriculture, un représentant de l'Industrie et un représentant du Commerce. La nomination des membres est faite par Décret royal, après approbation du Conseil des Ministres, et consultation des organisations professionnelles intéressées. Le nombre des fonctionnaires membres du Conseil ne peut être supérieur à trois. Le Conseil choisit chaque année un Président dans son sein. Il est renouvelé par roulement, à l'exception du Directeur général, le nombre des Administrateurs sortants étant de deux dans les années paires et de trois dans les années impaires. Il y a incompatibilité entre le mandat d'Administrateur des C. F. R. et celui de Membre du Parlement. De même les membres du Conseil d'Administration ne peuvent faire partie d'entreprises travaillant pour les C. F. R. ou en opposition d'intérêts avec eux.

Le Conseil d'Administration qui soit se réunir au moins une fois par quinzaine, a dans ses attributions :

L'approbation du budget. Celui-ci est ensuite présenté au Ministère des Communications qui fait approuver par la Chambre des députés les chiffres globaux des recettes et des dépenses.

La présentation au Ministre, pour approbation par le Conseil des Ministres, du bilan de fin d'exercice et du compte de profits et pertes.

La présentation au Ministre des projets de tarifs et conditions de transport, pour approbation par le Conseil des Ministres.

La présentation au Ministre des projets de lignes nouvelles ou de modifications de lignes existantes.

La présentation au Ministre des projets d'emprunt.

L'approbation des propositions de la Direction générale tendant à obtenir par voie d'emprunt à court terme les sommes nécessaires pour empêcher un arrêt de l'exploitation. Ces emprunts, dont le total ne doit pas dépasser 20 % de la recette brute de l'année précédente, sont couverts par le Trésor Public s'il n'est pas possible de trouver des fonds autrement.

La nomination et la révocation du personnel supérieur, sur la proposition du Directeur Général.

A la tête de la Direction générale se trouve un Directeur Général assisté de deux sous-directeurs généraux. Le Directeur général est ou bien nommé par décret royal sur proposition du Ministère des Communications, ou bien engagé par contrat par le Conseil d'Administration, après approbation du Ministère des Communications.

Le Directeur Général a sous ses ordres tout le personnel; il veille

à l'exécution des décisions du Conseil d'Administration, et est chargé de la Direction de la Régie des C. F. R. au point de vue technique; commercial, industriel et financier. Parmi ses attributions se trouvent notamment : le contrôle de l'application du budget, la rédaction des cahiers des charges pour travaux et fonctions, la surveillance et la comptabilité, l'établissement des horaires, les mouvements de personnel, sauf pour le personnel supérieur.

Un Commissaire nommé par le Gouvernement, surveille l'administration de la Régie des C. F. R. Il assiste aux séances du Conseil d'Administration et peut demander la suspension de l'application de toute décision qui lui paraîtrait contraire aux lois, aux règlements, à la politique économique générale ou aux intérêts de l'Etat, à charge d'en rendre compte immédiatement par écrit au Ministère des Communications. Si, dans un délai de 15 jours, le Ministre n'a pas fait connaître son opinion, la décision du Commissaire cesse d'être observée. Dans le cas contraire, à défaut d'accord entre le Ministre et la Régie des C. F. R. dans les 15 jours qui suivent la réponse du Ministre, chaque partie a la faculté de porter le litige devant un tribunal arbitral qui statue sans appel.

En ce qui concerne le personnel de la Régie des C. F. R., le statut des fonctionnaires publics ne lui étant pas applicable, il sera élaboré un statut spécial, qui sera approuvé par le Conseil des Ministres et par Décret Royal.

Des préoccupations analogues se rencontrent dans de très nombreux pays où l'on a voulu *industrialiser, commercialiser* l'exploitation des réseaux. Plus généralement, des formules auxquelles on a eu recours pour assurer aux entreprises publiques une « gestion commerciale » ont été les suivantes :

1. *Autonomie financière.* — L'entreprise publique est dotée d'un budget autonome, mais conserve la forme administrative et continue à appliquer les règles de la comptabilité publique.

2. *Autonomie financière et administrative avec introduction de la comptabilité commerciale.* — Cette deuxième formule

va plus loin que la précédente en ce sens que la gestion est confiée à un Conseil d'administration nommé par l'autorité administrative, laquelle renonce à s'immiscer dans les détails de l'exploitation. En outre la comptabilité commerciale est substituée à la comptabilité administrative ce qui permet l'établissement d'un compte de résultats. *L'Office d'Etat* est le type de cette catégorie d'entreprises publiques.

3. *Sociétés à forme commerciale (Société anonyme) dont les actions sont détenues en totalité par l'autorité publique.* — Cette troisième formule va plus loin encore que la précédente. L'entreprise publique prend ici la forme de l'entreprise privée et rien ne la distingue de celle-ci si ce n'est que ses actions sont détenues par un seul actionnaire, l'Etat (ou la collectivité publique dont l'entreprise dépend). La formule a eu grand succès dans certains pays; on s'est flatté de parer, grâce à elle, à l'infériorité de la gestion publique. Nous verrons ce qu'il faut exactement en penser.

4. *Sociétés à forme commerciale dont une partie des actions est détenues par des particuliers.* — Cette formule est celle de l'entreprise mixte dont on a dit avec enthousiasme : « L'entreprise mixte concilie les intérêts opposés de l'intérêt privé et de l'intérêt public. Propriété privée et exploitation privée, voilà la thèse. Propriété publique et exploitation publique, voilà l'antithèse. Entreprise mixte, voilà la synthèse ». Nous verrons aussi que, s'il faut reconnaître que cette catégorie d'entreprises présente un certain nombre d'avantages, elle n'est pas non plus exempte de défauts.

La *Deutsche Reichsbahngesellschaft* est un exemple d'entreprise publique à laquelle a été donnée la forme commerciale, mais dont l'Etat reste le seul actionnaire (la loi de 1924 envisageait sa transformation en entreprise mixte, mais en fait, on l'a vu, les actions de préférence n'ont pas été placées dans le public). La Société nationale des chemins de fer

belges peut, elle, être considérée comme une entreprise mixte puisque cinq milliards d'action privilégiées ont été effectivement émises sur le marché; il faut toutefois remarquer que les actions détenues par l'Etat étant des actions à vote plural, celui-ci reste maître de l'Assemblée et désigne seul les Administrateurs. Les chemins de fer roumains offrent l'exemple d'une administration autonome, mais ne revêtant pas la forme commerciale. C'est également le cas des réseaux d'Etat en France, du réseau italien (loi du 7 juillet 1927), du réseau suisse (loi du 1^{er} février 1923). En Pologne, en Hongrie, en Tchécoslovaquie, en Turquie, ailleurs encore, des mesures analogues ont été prises au cours des dernières années.

Ces types d'organisation qui d'ailleurs ne sont pas absolument nouveaux, mais dont on a multiplié les applications pratiques ne se rencontrent naturellement pas que dans les chemins de fer. On y a eu recours dans tous les domaines où s'exerce l'activité des entreprises publiques. C'est ainsi qu'en Italie la poste et le télégraphe ont été constitués en entreprise autonome le 23 avril 1925 et le téléphone le 14 juin 1925. En France, l'administration des P. T. T. a un budget autonome depuis 1923. La loi du 30 juin 1923 a prévu un budget annexe divisé en deux sections, l'une qui comprend les recettes et les dépenses d'exploitation, l'autre qui comprend, en recettes, le produit des emprunts émis par les P. T. T., des avances au Trésor et des fonds de concours, et en dépenses les frais de premier établissement. Il est prévu, d'autre part, la constitution d'un fonds d'approvisionnement de matériel, d'un fonds d'amortissement et d'un fonds de réserve destiné à faire face aux déficits éventuels d'exploitation.

En Belgique le Gouvernement a déposé à la fin de 1928 un projet de loi instituant une Régie des Télégraphes et des Téléphones. La réorganisation envisagée est basée sur les principes suivants :

1° le résultat d'exploitation ne doit être ni exagéré, ni insuffisant ou fictif.

2° les dépenses nouvelles ne doivent pas être comprimées au point d'empêcher les extensions dont l'avenir peut assurer la rentabilité.

3° l'institution d'une comptabilité industrielle en partie double devra permettre de déterminer le coefficient d'exploitation réel, le prix de revient de travaux à effectuer, le rendement des services, le taux des tarifs, la politique à suivre en matière de grands travaux, la surveillance des appointements et de la Trésorerie.

En Allemagne, la loi de 1924 a donné l'autonomie budgétaire à l'Administration des Postes. Le Ministre des Postes conserve comme par le passé la haute direction des services, mais un rôle important est attribué au Conseil d'Administration, lequel comprend quarante membres, nommés par le Président du Reich, sur la proposition des Ministres des Postes et des Finances. Le Reichstag, le Reichsrat, le personnel des postes, les milieux éeodômiques y sont représentés.

II. L'État industriel

Les diverses formules auxquelles on a eu recours en ce qui concerne les P. T. T. laissent intacte leur structure administrative. Les postes sont du reste considérées partout à l'heure actuelle comme entrant dans les attributions de l'Etat. On est allé plus loin pour les chemins de fer où la gestion publique reste très discutée, mais les Sociétés auxquelles l'exploitation a été confiée restent d'un type spécial. Il arrive, au contraire, que l'entreprise publique revête la forme d'une société anonyme, absolument semblable aux sociétés commerciales privées, mais dont l'Etat est le seul actionnaire. Il arrive enfin que l'Etat soit actionnaire de sociétés dont une part plus ou moins importante des

actions est entre les mains du public. L'Allemagne d'après-guerre nous offre des exemples particulièrement caractéristiques de ces types de participation de l'Etat dans l'entreprise de production.

La guerre, la révolution, l'inflation, la réforme monétaire ont eu, dans ce pays, une influence profonde sur le développement de la gestion publique. La guerre a mis, plus encore que partout ailleurs, l'ensemble de l'économie nationale au service de l'Etat dont les attributions économiques furent considérablement étendues. La Révolution eut ensuite pour mots d'ordre, la socialisation, l'étatisation, l'économie méthodique (*Planwirtschaft*). Puis vint l'inflation qui ruina l'Etat et établit la domination de l'économie privée; mais la stabilisation ou plus exactement les mesures draconiennes qui furent prises à son occasion sauvèrent l'Etat et, au milieu de la disette générale de capitaux, lui assurèrent d'abondantes disponibilités.

Avant la guerre, le Reich allemand ne possédait point d'entreprises économiques importantes produisant pour le marché et travaillant en vue d'un rendement économique rémunérateur. Mais, durant la guerre, l'Etat fut amené, pour se procurer certaines matières particulièrement indispensables, à édifier d'importantes usines. Il en fut ainsi, en particulier, pour deux produits essentiels : l'aluminium et l'azote. Puis les besoins de ces deux industries en énergie électrique amenèrent le Reich à prendre une influence déterminante dans l'industrie électrique. C'est ainsi que se sont formés les trois grands groupes industriels du Reich : groupe de l'aluminium, groupe de l'azote, groupe de l'électricité. Après la guerre, le Reich ne renonça point à ces exploitations. D'autre part l'Assemblée nationale de 1919 décida de transformer les anciens arsenaux en exploitations productives. Ces arsenaux dispersés à travers tout le territoire furent alors constitués en une société unique par actions

dite *Deutsche Werke*. A la même époque le Reich liquidait les stocks de guerre et les cédait fréquemment, en raison de l'instabilité monétaire, contre des « actions représentant des valeurs réelles » (*Sachwerte*) augmentant ainsi ses participations industrielles. Enfin, durant la période qui suivit la stabilisation, la situation relative des finances publiques et des finances privées amena le Reich à consentir une aide financière à de nombreuses entreprises en difficultés (les engagements pris à cette occasion par le Reich atteignaient, durant l'été de 1926, 750 millions de reichsmarks). Cette aide financière eut pour contre-partie la participation du Reich dans une série d'entreprises industrielles. Un certain nombre de ces participations sont directement possédées par des administrations publiques, les autres ainsi que les participations antérieures à 1923 ont été remises à une société holding, la *Vereinigte Industrieunternehmungen A. G.* (*Viag*) dont le Reich est l'unique actionnaire.

Si nous examinons maintenant les principaux groupes d'entreprises publiques, nous voyons que la part de la production des usines du Reich par rapport à la production totale est la suivante pour l'aluminium :

	Production totale allemande	Production des Usines appartenant au Reich	%
1923.....	15.900	11.000	64
1924.....	18.000	11.800	66
1925.....	26.000	19.400	74
1926.....	28.600	24.000	84

Au cours des années 1916 et 1917, le Reich avait passé avec diverses entreprises privées (*Metallbank*, *Metallurgische Gesellschaft*, *Chemische Fabrik Griesheim-Elektron*) des conventions en vertu desquelles ces entreprises s'engageaient à créer des fabriques d'aluminium. Pour exploiter ces fabriques, une Société fut constituée le *Vereinigte Alu-*

minium Werke Aktien-Gesellschaft (V. A. W.) dont les actions furent souscrites à raison de 50 % par le Reich, 25 % par la *Metallbank*, 25 % par la *Chemische Fabrik*. Après la guerre le Reich racheta toutes les actions qui ne lui appartenaient pas et la V. A. W. devint sa propriété exclusive (1919). Il s'assura ensuite la totalité des actions de deux entreprises similaires (*Erftwerk Aktien Gesellschaft* et *Innwerk Bayerische Aluminium A. G.*) Toutefois 10 % des actions de cette dernière société appartiennent à l'Etat bavarois. Toutes ces entreprises ont elles-mêmes de nombreuses participations tant dans des entreprises leur fournissant les matières premières que dans des entreprises de transformation.

En ce qui concerne le groupe de l'azote, l'origine des entreprises actuelles est aussi l'économie de guerre. Pendant la guerre, de nombreuses usines furent établies avec des participations du Reich. Après la guerre certaines entreprises furent cédées à l'industrie privée tandis que le Reich s'assurait la totalité des actions des *Mitteldeutsche Stickstoffwerke A. G.* et de la *Bayerische Kraftwerke A. G.* En 1926 les *Mitteldeutsche* ont été affermées pour 15 ans à un groupe privé.

C'est, nous l'avons dit, pour assurer à ses industries l'énergie électrique dont elles avaient besoin que le Reich a été amené à s'intéresser à la production de l'électricité. Durant la guerre, on constitua l'*Electrowerke A. G.* dont le Reich acquit la totalité des actions en 1917. Diverses autres entreprises furent en 1921 fusionnées avec les *Elektrowerke* dont l'influence est considérable sur la production de l'électricité dans tout le Reich. Les *Elektrowerke* ont de nombreuses participations dans des sociétés de distribution et de production ainsi que dans les mines (*Braunschweigische Kohlenbergwerke A. G.*). Elles ont également des participations dans les Usines Electriques westphalo-rhénanes (*Rheinisch-Westphaelische Elektrizitätswerke A. G.*) et la S. A. du gaz et de l'électricité de Silésie (*Schlesische-Elektrizitäts-und Gas A. G.*)

En 1928 les entreprises d'électricité du Reich (*Elektrowerke*) celles de la Prusse (*Preussische Elektrizitäts, A. G.*) de la Bavière (*Bayernwerke A. G.*) ont fondé en commun la Société Anonyme pour la production et la distribution de l'électricité en Allemagne (*Aktien-Gesellschaft für deutsche Elektrizitätswirtschaft*) afin d'assurer entre ces deux groupes une coopération amicale et de traiter en commun les questions d'organisation et les problèmes économiques et techniques. A noter que depuis 1919 on s'était préoccupé de créer une instance supérieure qui prendrait des décisions pour ce qui est de la construction et de l'agrandissement des usines électriques. Mais on n'avait pas été en mesure de réaliser cette idée « car on craignait de ne pouvoir trouver un organe vraiment impartial et inaccessible à toutes suggestions étrangères aux considérations économiques lorsqu'il s'agissait de rendre une résolution ».

Alors qu'en 1913, la part des collectivités publiques dans la production totale d'électricité n'était que 23. 6 %, elle a atteint 76.81 % en 1925

Les *Deutschwerke* forment dans les entreprises publiques un groupe spécial. La Société a été fondée en 1919 pour assurer l'exploitation des anciens ateliers de l'armée et de la marine transformés en « entreprises se rapportant à la production du temps de paix »; mais faute de moyens suffisants, la concentration des diverses entreprises n'a pu être réalisée. Certains ateliers ont été repris par le Reich qui les exploite en régie directe. D'autres entreprises sont gérées par des sociétés spéciales, le reste des installations doit être aliéné ou loué.

Enfin parmi les participations diverses du Reich il faut noter la Société des usines orthopédiques d'Allemagne (*Deutsche Orthopadischewerke Gesellschaft m. b. H.*), la S. A. allemande pour la fabrication de margarine et de graisses alimentaires (*Deutsche Margarine und Speisefettfabriken A. G.*

DEMA) dont le Reich possédait 75 % des actions et dont la liquidation a été décidée en 1925.

Le Reich a encore une foule de participations des plus diverses (sociétés de transports frigorifiques, de navigation, de pêcheries, de bâtiments etc.), acquises à la faveur de la liquidation des stocks.

Toutes ces participations sont groupées par la VIAG, dont le capital est de 120 millions de marks. Voici la liste de ses participations :

	Capital Social	Participation de la VIAG
<i>Groupe aluminium :</i>		
V. A. W.	24.000.000	20.000.000
Usine d'Inn	13.200.000	12.000.000
<i>Groupe azote :</i>		
Fabrique d'azote de l'Allemagne centr..	20.000.000	20.000.000
Usines électriques bavaoises	24.000.000	24.000.000
Usines de l'Alz	3.000.000	1.500.000
<i>Groupe électricité :</i>		
Elektrowerke	60.000.000	60.000.000
Usine de Prusse orientale	18.000.000	7.416.000
Gaz et Electricité de Silésie	32.041.666	937.600
Electricité de l'Etat de Wurtemberg .	5.000.000	1.405.500
Usines Westphalo-rhénanes	135.000.000	2.500.000
<i>Banque :</i>		
Reichskredit	40.000.000	40.000.000
Entreprises allemandes de revision et Sociétés fiduciaires	1.000.000	700.000
<i>Deutsche Werke :</i>		
Entreprises industrielles	8.000.000	8.000.000
Machines à filer	4.000.000	2.960.000
Société générale d'électricité	1.000.000	500.000
Industries de précision	1.000.000	500.000
<i>Autres participations :</i>		
Forges Illseden Hütte	64.000.000	16.026.000
Lloyd de Bavière	9.700.000	1.315.000

Toutes ces sociétés possèdent elles mêmes des sous-participations.

Certaines administrations du Reich ont elles-mêmes des participations directes. Le Reich possède 51 % de la *Rheinische Metallwaren und Maschinenfabrik A. G.* et la majorité des actions des *Junkerwerke* et de la *Deutsche Lufthansa*. Le Ministère des Transports possède des participations dans une vingtaine de compagnies de navigation maritime, navigation aérienne, transports automobiles.

Beaucoup de ces participations ont été acquises par le Reich quand celui-ci a consenti des avances aux sociétés, au lendemain de la stabilisation, la remise d'une partie des actions ayant alors été, nous l'avons dit, demandée en garantie.

Les Etats ont également participé largement à l'activité industrielle et commerciale.

L'Etat prussien possédait déjà avant la guerre d'importantes entreprises alors gérées par l'Administration des Domaines.

Aujourd'hui ces entreprises sont réunies en sociétés.

C'est d'abord la *Preussische Bergwerks und Hütten A. G.* ou *Preussag*, où se trouvent réunies sept mines de houille, plusieurs mines de lignite, de fer, de sels de potasse, des forges, en tout 31 entreprises diverses. En dehors de la *Preussag* il existe la *Bergwerks-Aktien-Gesellschaft Recklinghausen* et la *Bergwerks-Hibernia A. G.* qui sont toutes deux des sociétés houillères; la *Preussische Elektrizität A. G.* au capital de 80 millions de marks qui concentre tous les intérêts prussiens dans le domaine de l'électricité.

L'Etat saxon participe à 18 entreprises mines, usines électriques, maisons de commerce par l'intermédiaire de la *Sächsischewerke A. G.* Il n'existe plus en Saxe aucune usine électrique appartenant à l'Industrie privée.

Les autres Etats et les communes ont également, mais

dans une mesure moindre, des participations industrielles. Au total la part des entreprises publiques dans la production allemande atteignait en 1925 les pourcentages suivants :

Potasse	5,6
Lignite	7,2
Coke	8,1
Houille	10,1
Minerai de fer.....	18,8
Plomb	35,1
Sel	40,7
Aluminium	74,0
Electricité	76,8

Il n'est certainement aucun pays où le rôle de l'entreprise publique dans la production industrielle soit aussi important qu'en Allemagne. Cependant, dans l'ensemble, on peut constater une tendance au développement, dans ce domaine, de cette catégorie d'entreprises. C'est ainsi qu'en France, l'Etat produit et vend du charbon, de la potasse de l'ammoniaque synthétique. Ces trois entreprises, il convient de le noter, n'existaient pas avant la guerre, non plus que le monopole de l'alcool industriel. La formule retenue pour l'organisation de ces entreprises est celle de l'Office, dès à présent adoptée pour l'usine de Toulouse et qui doit l'être également pour les mines de la Sarre et les mines de potasse d'Alsace.

L'Office national de l'Azote est un établissement public, placé sous l'autorité du ministre des Finances et possédant la personnalité civile et l'autonomie financière. Il est administré par un Conseil d'administration de seize membres nommés par décret, trois au titre de représentants du ministre de l'Agriculture, trois au titre de représentants du ministre de la Guerre, trois parmi les Associations agricoles, deux dans les Chambres de Commerce, deux parmi les spécia-

listes des questions de fixation de l'azote. Le Directeur Général est également nommé par décret sur proposition du Conseil. Le budget annuel établi par le Conseil, est soumis pour approbation au Ministre des Finances qui le communique aux commissions des finances de la Chambre et du Sénat. Une Commission de contrôle financier nommée par le Ministre des Finances joue un rôle analogue à celui des commissaires aux comptes.

En ce qui concerne la Sarre, un projet de loi actuellement soumis au Parlement français crée un *Office de mines domaniales de la Sarre*. Ce projet a fait l'objet à la fin de 1929 d'un rapport de M. Charlot, au nom de la Commission des Mines, lequel rapport contient sur la situation juridique actuelle des mines de la Sarre des observations qui nous paraissent mériter d'être reproduites :

« La Chambre avait d'abord pensé par crainte de la régie directe à confier l'exploitation des mines domaniales à une société anonyme, en échange d'actions d'apport remises à l'Etat. Les départements ministériels intéressés protestèrent et la Chambre dut se borner au type « d'office » primitivement prévu, dont elle élargit considérablement les attributions. C'est ainsi qu'elle enlevait au Ministre des Travaux Publics ses pouvoirs d'autorité pour y substituer ceux d'un simple « contrôle ». Le Conseil d'administration suffisait à tout : il était maître de la gestion, maître des comptes. Le Ministre avait seulement la possibilité de faire des observations.

En résumé, le projet voté par la Chambre, en 1921, supprimait toute autorité gouvernementale, laissant ainsi la porte ouverte à tous les conflits possibles, par suite de l'excès d'autonomie et d'indépendance du conseil de gérance.

En 1935, il devait être substitué à l'Office une société anonyme à participation ouvrière; le législateur semblait ainsi ne pas s'inquiéter d'avance des résultats du plébiscite prévu par le Traité de Versailles.

Le Sénat n'admit point les prétentions de la Chambre.

La Commission des Finances nomma une délégation qui se rendit sur place et dans un rapport rédigé par M. Léon Perrier elle arriva aux conclusions suivantes :

« La suppression de l'autorité gouvernementale dans le gestion

des mines domaniales est impossible en raison des intérêts financiers de l'entreprise qui se confondent avec ceux du Trésor public.

« Cette autorité est plus nécessaire dans la Sarre qu'ailleurs du point de vue du développement de l'influence française. L'exercice d'un contrôle d'autorité gouvernementale est la contre-partie indispensable des pouvoirs du Conseil d'administration, où figurent des intérêts privés représentés par les consommateurs de houille qui peuvent être en opposition, soit avec les intérêts généraux du pays, soit avec ceux de l'entreprise. »

Pour ces motifs, la Commission des Finances du Sénat, bientôt suivie par la Commission spéciale des mines, décidait de revenir à la conception générale du projet déposé en décembre 1919, et elle adoptait dans ce but le contre-projet Léon Perrier qui s'en inspirait.

Elle rétablissait l'autorité du Ministre, elle lui donnait le droit d'approbation des comptes, celui de faire les prélèvements sur le solde créditeur au compte de profits et pertes; celui de fixer les amortissements, les réserves spéciales pour travaux neufs, etc.

Elle introduisait, au Conseil d'Administration, le membre français de la Commission du gouvernement du territoire de la Sarre.

Elle modifiait l'article concernant les émissions d'obligations dans la limite des maxima fixés par la loi de finances afin d'assurer le contrôle du Parlement.

Enfin la partie du projet concernant la substitution d'une société anonyme était supprimée.

C'est ce texte qui a été déposé le 19 décembre 1924 sur le bureau de la Chambre, et *qui attend d'être examiné par elle depuis quatre ans*¹. A noter que, conformément au règlement, ledit projet a été déposé à nouveau en mars 1929, au début de la 14^e législature, et distribué le 22 octobre dernier.

On pourrait tirer argument de ce retard pour se contenter de rester dans le cadre du régime provisoire d'exploitation qui dure depuis 9 ans. « Du moment qu'il a pu fonctionner, sans s'attirer de trop vives critiques, disent certains, c'est donc qu'il n'est pas aussi médiocre qu'il a été qualifié; on peut très bien le conserver jusqu'en 1935. »

Ce n'est pas l'avis des membres de la Commission des Finances du Sénat que nous avons consultée et qui ont eu à s'occuper de la question; ce n'est pas celui de la Commission des Mines de la Cham-

1. C'est nous qui soulignons.

bre qui a procédé en Sarre à une enquête en 1927 et signalé les défauts du « régime provisoire ».

D'abord, il est inadmissible que, dans une affaire aussi importante, le Parlement en soit réduit à sanctionner par son silence toutes les irrégularités, nous dirions presque toutes les illégalités, qui sont à la base de la gestion actuelle; dans un régime parlementaire, ni des décrets, ni des arrêtés ministériels ne peuvent remplacer la loi.

En l'espèce, les mines de la Sarre sont bien assujetties au décret de 1862 sur la comptabilité publique, comportant un budget annuel et des formules précises relevant du contrôle de la Cour des Comptes.

Mais, dans ce statut provisoire, les mines ne peuvent pas contracter d'emprunts, elles tirent leurs fonds de roulement, la réserve financière, les capitaux destinés aux travaux neufs d'un prélèvement sur les bénéfices.

Légalement, le décret du 31 mai 1862 soumet les opérations de recettes et de dépenses à une série de règles rigoureuses; par exemple, en ce qui concerne les recouvrements, les principes de la comptabilité publique ne permettent pas de tirer des traites sur la clientèle, ni de les faire escompter par les banques, le fonds de roulement de l'entreprise s'en trouve gravement alourdi. Par ailleurs il est impossible de donner des acomptes aux fournisseurs, lors de la passation des marchés. L'ordonnancement et le mandatement des dépenses sont très compliqués.

En pratique, dans la Sarre beaucoup de difficultés ont dû être aplanies à l'aide de dérogations accordées par simple décision gouvernementale. Mais c'est là une méthode tout à fait irrégulière qui n'est pas à encourager.

Pour voir clair dans la gestion, il a fallu créer une deuxième comptabilité industrielle et commerciale dans laquelle on utilise le mieux possible les documents de la comptabilité publique, d'où la présence d'un certain nombre d'employés supplémentaires.

Les résultats de la comptabilité commerciale sont présentés par situations mensuelles et bilan annuel, compte d'exploitation et compte de profits et dettes. Les bilans renferment aussi cette particularité que la valeur en capital des mines domaniales, des immobilisations, les amortissements sont évalués d'abord en marks-or, puis convertis en francs au cours de l'époque du bilan.

La loi ne reconnaît à l'administration des mines de la Sarre ni la personnalité civile, ni l'autonomie financière.

En fait, il a fallu la lui donner partiellement pour pouvoir solutionner les affaires courantes.

Faut-il ajouter que toutes ces conceptions, exercice budgétaire, crédits annuels, ne peuvent convenir à une exploitation industrielle qui demande plus de souplesse.

Il y a là suffisamment de raisons probantes pour ne point maintenir dans la Sarre un régime administratif bâtarde qui a eu le tort de durer neuf années de trop.

Aussi, votre Commission des Mines, d'accord en cela avec la Haute Assemblée et ses Commissions compétentes, vous propose-t-elle d'accepter purement et simplement le projet de loi n° 1380, tel qu'il est issu des délibérations du Sénat.

Elle vous demande de n'y apporter aucune modification, si légère soit-elle, afin de ne pas ajouter un nouveau retard et ne pas contribuer à maintenir une situation irrégulière et illégale que nous avons la possibilité de faire disparaître au 1^{er} janvier 1930.

Ainsi pour une entreprise de l'importance des mines de la Sarre (leur production dépasse 12 millions de tonnes de charbon par an), plus de dix ans se passent sans que l'on mette fin à un régime provisoire dont les défauts sont pourtant nombreux et graves. N'y a-t-il pas là motif à condamnation absolue de l'entreprise publique ?

On ne renonce cependant pas à la gestion publique. C'est un Office, placé sous l'autorité du ministre, qui va être chargé de gérer les mines domaniales. Cet office, établissement public français possédant la personnalité civile et l'autonomie financière, aura son siège à Paris. Il sera administré par un Conseil d'Administration de seize membres, nommés par le ministre et choisis respectivement : huit membres au titre de représentants des départements ministériels intéressés; quatre membres parmi les consommateurs de houille et les membres des Chambres de commerce intéressées; deux parmi les exploitants ou anciens exploitants de mines de houille, et deux parmi les ouvriers ou anciens ouvriers de mines de houille. Le Président du Conseil d'administration sera désigné par le Ministre. En cas de partage dans les délibérations du Conseil d'Administration, sa voix sera prépondérante.

Le Conseil d'administration sera représenté à Sarrebruck par le Directeur Général des Mines de la Sarre qui est nommé, sur la proposition du Conseil d'administration, par un décret rendu sur le rapport du Ministre.

Un état de prévisions de recettes et dépenses doit être dressé pour chaque exercice par le Conseil d'administration et soumis à l'approbation du Ministre des Travaux Publics, après avis du Ministre des Finances. Il sera communiqué aux Commissions financières des deux Chambres.

Chaque année, le Conseil d'administration rend compte de sa gestion au ministre compétent et au ministre des Finances. A cet effet, il leur présente, avant le 1^{er} avril, un rapport auquel sont joints un inventaire, le compte de profits et pertes, le bilan de l'année précédente.

Les comptes ainsi présentés sont soumis à la vérification d'une commission de contrôle financier nommée par le Ministre des Finances. Toutes pièces ou documents nécessaires à l'exercice de ce contrôle doivent être mis sur place à la disposition des membres de la Commission, sur simple demande adressée par eux aux chefs de services compétents.

Les comptes seront approuvés, après avis du Comité consultatif des mines, par le ministre, qui fixe, sur la proposition du Conseil d'administration et après avis du Ministre des Finances, le montant des prélèvements à effectuer sur le solde créditeur du compte de profits et pertes pour les amortissements industriels et la constitution de la réserve pour travaux neufs et autres réserves. Ces prélèvements une fois effectués, le surplus du produit net de l'exploitation sera versé au Trésor Public.

Le compte des recettes et dépenses, ainsi que les rapports du Conseil d'administration et de la Commission de contrôle seront communiqués aux Commissions financières des deux Chambres au moment du dépôt du projet de loi portant

règlement des comptes de l'exercice au cours duquel ce versement est effectué, ou, en cas de déficit, au projet de loi portant ouverture des crédits nécessaires pour y pourvoir, à défaut de réserves suffisantes.

Les règles générales de la comptabilité publique ne seront pas applicables à l'Office, qui tiendra ses écritures, effectuera ses recettes et ses paiements dans les formes régies par les lois et usages du commerce.

Des obligations hypothécaires ou non, amortissables dans un délai ne dépassant pas cinquante années, pourront être émises par l'Office, en vertu d'un décret contresigné par le ministre des Finances et le ministre chargé des mines.

L'intérêt et l'amortissement des obligations sont garantis par l'Etat français. Le taux de l'emprunt, l'époque et les conditions de l'émission, le mode d'amortissement et les autres conditions de l'emprunt sont déterminés par un décret rendu sur la proposition du Conseil d'administration de l'Office et sur le rapport du Ministre des Finances et du Ministre chargé des mines.

Telle est la formule de l'Office. La formule de la *Société nationale*, analogue à la Société des chemins de fer belges a été également envisagée en France: « formule intermédiaire, selon l'expression de M. le sénateur Milan, entre la conception qui voudrait voir l'Etat, maître de toutes nos richesses, les exploiter lui-même, et la conception capitaliste égoïste qui veut laisser l'exploitation de ces richesses à quelques privilégiés¹ ».

C'est à l'occasion de l'aménagement du Rhône que la constitution d'une société de ce genre a été décidée. La loi du 27 mai 1921 prévoit que le capital de la société (ou des sociétés) concessionnaire sera couvert par les collectivités ou les

1. Rien n'est moins exact que cette conception de la société « capitaliste » nous le verrons.

établissements publics intéressés, les industries régionales ou les particuliers. Les collectivités intéressées ainsi visées sont les départements, les grandes villes, dont Paris, les Chambres de commerce, les Compagnies de chemins de fer, les Sociétés industrielles, les Syndicats agricoles, etc.

Là où les sociétés doivent être autorisées à émettre des obligations amortissables en cinquante années après l'achèvement des travaux jusqu'à concurrence des neuf dixièmes du capital total, l'Etat garantit l'intérêt et l'amortissement du capital-obligations dans des conditions déterminées. Il participe, en revanche, dans une certaine mesure, aux bénéfices et aussi à l'administration de la ou des sociétés.

Les statuts doivent fixer, en effet, la composition du Conseil d'administration, et en particulier le mode de représentation de l'Etat et des collectivités intéressées. Les représentants de l'Etat, des départements et des communes devront comprendre ensemble au moins les deux tiers des membres du Conseil d'administration et ceux de l'Etat seul les deux cinquièmes. Le président du Conseil d'administration sera désigné par l'Etat parmi ses représentants.

On voit combien la loi de 1921 a subi l'influence des conceptions du « Conseil Economique du Travail ». En fait la Société du Rhône n'a pas encore été constituée — et nous avons là un nouvel exemple des délais pendant lesquels de tels projets dorment dans les cartons — mais il n'y a pas été renoncé.

Les tendances qui ont conduit à organiser les nouvelles industries d'Etat en Offices ou Sociétés nationales ont également entraîné une réorganisation des monopoles (tabacs, poudres, allumettes). Mais on s'est contenté ici de donner l'autonomie à ces monopoles. On doit mentionner spécialement le monopole des tabacs qui, donné en gage aux créanciers de l'Etat en 1926, a pris le nom d'*Exploitation industrielle des tabacs*, rattachée directement à la Caisse d'amor-

tissement. Le monopole est placé sous la direction du Conseil d'administration de cette caisse et plus spécialement d'un Comité technique de 10 membres. Un Comité consultatif de trente membres, représentant les intérêts les plus divers, est appelé à donner son avis sur les questions qui lui sont soumises par le Comité technique.

Dans d'autres pays encore on trouve des entreprises industrielles d'Etat travaillant pour le marché. C'est le cas en Tchécoslovaquie, par exemple, où l'Etat exploite des mines de lignite (ces mines étaient antérieurement la propriété de l'Etat autrichien, à l'exception d'une mine achetée depuis la guerre), des mines de charbon (achetées depuis la guerre), des mines de plomb et d'argent (depuis très longtemps exploitées par l'Etat), des mines d'urane, des forges et usines sidérurgiques (qui appartenaient autrefois à l'Etat hongrois). Toutes ces entreprises sont gérées conformément aux principes d'une loi du 18 décembre 1922 prévoyant l'application aux entreprises de l'Etat, de la gestion commerciale.

En Hongrie, l'Etat possède également des mines, des établissements sidérurgiques, des fabriques de construction mécanique. Les usines sidérurgiques de Diosgyör qui travaillaient naguère exclusivement pour l'Etat (matériel de chemins de fer) travaillent également aujourd'hui pour le marché et fabriquent une grande variété d'articles en fer et en fonte, des automobiles, des charrues à vapeur et à moteur, des pièces de machines, etc. L'Etat hongrois a encore une fabrique de machines à Budapest dont l'effectif ouvrier s'élève à 3.400. A ses débuts, elle ne fabriquait que des locomotives et des constructions de ponts pour le compte de l'Etat. Vers 1880, elle se mit à fabriquer également des locomotives et des batteuses qu'elle offrit en vente. Depuis la fin de la guerre, elle travaille de plus en plus pour le marché; en 1924 elle a commencé à fabriquer des automobiles et elle produit aussi, en grande quantité, des vis, des ressorts, des poêles et des

appareils de chauffage en fer. La fabrique de constructions mécaniques de l'Etat a dû transformer ainsi sa production par suite du resserrement des investissements des chemins de fer hongrois et par suite de la crise mondiale de l'industrie des locomotives, de la surproduction des fabriques allemandes et des pays de l'ouest, surproduction qui rendait le placement des locomotives extrêmement difficile. Cette transformation complète est caractérisée par le fait que, dans la période d'avant-guerre, la production annuelle de locomotives de la fabrique de l'Etat s'élevait à 300 locomotives ce qui équivaut à dire qu'une locomotive neuve quittait les ateliers presque chaque jour ouvrable; par contre, en 1927, la production annuelle n'atteignit que sept locomotives. L'activité de la fabrique de l'Etat se concentre presque totalement sur le terrain de l'industrie privée. Elle s'efforce de travailler à l'exportation et elle a chargé une organisation spéciale, la S. A. de Commerce International de Machines (Nemzetközi Gépkereskedelmi r. t.) de la vente de ses produits à l'étranger.

L'Etat suédois exploite d'importantes usines hydro-électriques sur lesquelles un rapport récent fournit les renseignements suivants: « Les plus anciennes actuellement exploitées par l'Etat sont celles de : Trollhättan, Alvkarleby, Motala et Porjus. A ces établissements, il y a lieu d'ajouter celui de Lilla Edet, qui a surtout été construit pour fournir l'énergie électrique à la ligne des chemins de fer de l'Etat Stockholm Gothenbourg, électrifiée depuis deux ans, et celui de Norrfor, dans le Norrland supérieur, plus spécialement destiné à fournir la force motrice aux industries forestières situées sur le littoral de cette région.

« La première usine hydro-électrique de l'Etat, celle de Trollhättan, sur les bords du Gota Alv, fut fondée en 1906 et entra en service en 1910. Les constructions primitives prévoyaient un aménagement hydraulique pour 68.000 kw., dont on n'installa cependant que quatre groupes représentant en

tout 34.000 kw. Quatre nouveaux groupes, d'une puissance totale de 34.000 kw. furent montés de 1911 à 1914; l'équipement s'accrut de 1914 à 1919 de cinq nouveaux groupes, d'une puissance totale de 42.400 kw. L'usine de Trollhättan avait donc en 1919 une capacité totale de 111.500 kw. L'usine de Lilla Edet, également située sur le Göt Alv, qui entra en pleine exploitation en 1926, représente une puissance exploitée de 22.000 kw. Le territoire de distribution de ces usines comprend les provinces de Bohusland, de Dalsland, la partie méridionale du Warmland et les parties méridionale et centrale du Vastergotland. Dans cette zone, l'énergie électrique est fournie aux villes, aux chemins de fer de l'Etat, aux diverses industries et à l'agriculture. Une grande partie de l'énergie produite par ces deux usines est utilisée par les industries électro-chimiques et les électro-thermiques situées dans leur voisinage immédiat.

« L'usine d'Alvkarleby, située sur le Dalav, est entrée en service en 1915. Elle comprenait cinq groupes de 11.000 kw. chacun. Sa charge maxima atteignait en 1927, 60.900 kw. L'usine fournit l'énergie aux villes, aux campagnes et aux industries des provinces d'Upland, de Gastrikland (partie méridionale) de Dalécarlie (partie orientale), de Vastmanland (partie orientale) et de Sodermanland.

« L'usine de Porjus située dans la partie la plus septentrionale de la Suède sur le Lule Alv. est entrée en service la même année que celle d'Alvkarleby, c'est-à-dire en 1915. Elle ne comprenait au début que 4 groupes de 10.000 kw. chacun, auxquels on adjoignit en 1920 deux nouveaux groupes de 10.000 kw. chacun. Sa capacité totale est donc de 60.000 kw. La charge maxima atteignait en 1927 41.900 kw. L'usine produit, d'une part l'énergie monophasée destinée à la traction de la ligne de chemin de fer de Riksgransen, et d'autre part l'énergie triphasée destinée aux mines et aux agglomérations de Gallivaré et de Kiruna ainsi que, dans

une faible proportion, à l'industrie électro-chimique et électrothermique de Porjus. Depuis quelques années l'usine de Porjus fournit en outre une certaine quantité d'énergie aux agglomérations et aux industries du littoral.

« L'usine de Motala, située au point où le Motala Ström sort du lac Vatter, est entrée en service en 1920. Elle comprend 2 groupes de 4.200 kw. chacun. Sa charge maxima était en 1928 de 8.600 kw. A l'heure actuelle, il n'a pas encore été monté de nouveau groupe. Son réseau de distribution, dessert les parties des provinces d'Ostergotland et de Narike que ne peuvent atteindre les usines de Trollhattan et d'Alvkarleby.

« En dehors des usines ci-dessus, l'Etat possède diverses chutes et installations hydrauliques comprenant trois établissements hydro-électriques, l'usine hydro-électrique de Norrfors et la centrale à vapeur de Vasteras, qui est destinée à être une centrale de réserve et de compensation. La production annuelle des deux usines précitées atteignait en 1927 environ 2 millions de kw.-h. L'énergie produite par la centrale de Vasteras atteignait, la même année, environ 35 millions de kw.-h. »

En Finlande, l'Etat fabrique des superphosphates depuis 1921. D'autre part, son activité dans le domaine de l'économie forestière a pris, depuis la guerre, un caractère nouveau. Auparavant l'Etat s'occupait principalement de la vente du bois brut. Actuellement il en assure l'élaboration dans ses propres établissements. Il a acquis en 1918 la majorité des actions de deux grands établissements de bois travaillé dont les actions se trouvaient en grande partie entre les mains d'étrangers; par la suite, il édifia dans le Nord du pays une grande scierie à laquelle fut jointe une fabrique de cellulose en 1927. Actuellement la production du bois travaillé par l'Etat représente environ le dixième de la production totale du pays.

Parmi les exploitations industrielles d'Etat, on peut encore

citer — nous n'avons pas la prétention d'en donner une énumération complète — les charbonnages de l'Etat hollandais (qui produisent plus de la moitié du charbon extrait aux Pays-Bas) et aussi les très nombreuses entreprises australiennes. On sait que la législation australienne est très favorable à l'immixtion de l'Etat dans l'évolution industrielle ! « Les pouvoirs publics, a-t-on pu dire, y sont intervenus dans les domaines les plus divers et ce n'est pas la libre concurrence ni l'initiative industrielle, mais l'autorité publique et l'exploitation collective qui régissent la vie industrielle et économique de ce vaste continent. « Le Gouvernement du Queensland par exemple a établi des parcs de bétail, des usines frigorifiques, des fabriques de conserves, des poissonneries, des boulangeries, des briqueteries. Dans l'Australie occidentale, le Gouvernement exploite des scieries, des hôtels, des usines, il vend de la bière, du poisson, du pain, de la viande. Le Gouvernement fédéral lui même exploite des fabriques de lainages.

III. L'Etat banquier

L'Etat n'est pas seulement industriel. Il est souvent banquier. Nous avons signalé déjà l'ancienneté de certaines banques publiques, comme la Banque d'Etat prussienne, la *Seehandlung*, créée en 1777. Mais au cours des dernières années, l'activité des banques publiques s'est sensiblement accrue dans certains pays et tout particulièrement en Allemagne, où leur importance est un des traits les plus remarquables de l'organisation bancaire.

La Reichsbank est légalement une institution privée; si elle présente, à certains égards, le caractère d'un établissement public, c'est au même titre que toutes les autres banques d'émission et il n'y a pas là quelque chose qui soit spécial à l'Allemagne.

Il en est autrement d'un certain nombre d'autres institutions qui pour être constituées en société anonyme n'en sont pas moins de véritables banques publiques. C'est le cas, par exemple, de la *Rentenbankkreditanstalt*, établissement de crédit foncier et de crédit agricole en quoi fut transformé, au lendemain de la stabilisation monétaire, la Rentenbank devenue inutile en tant que banque d'émission. C'est le cas encore de la *Reichskreditgesellschaft* dont l'activité est particulièrement intéressante. Pendant la guerre le Reich avait créé un Office de statistique des sociétés de guerre (*Statistisches Büro der Kriegsgesellschaften*) qui se transforma par la suite en Société de Crédit du Reich et Office de Contrôle (*Reichskredit und Kontrollstelle Gesellschaft*) puis devint la *Reichskreditgesellschaft*. Celle-ci est une Société anonyme dont toutes les actions sont entre les mains de la *VIAG*, qui, nous l'avons vu, appartient elle même au Reich. Mais son activité ne se distingue pas de celle des banques privées. « Sans doute elle ne fait pas partie de la *Stempelvereinigung*, association syndicale du marché berlinois, mais c'est à la suite de son refus d'y entrer, et la concurrence qu'elle fait aux établissements de crédit permet de la considérer comme une rivale de cette organisation. Le montant de ses dépôts est supérieur à celui de la *Berliner-Handelsgesellschaft*, banque privée importante dont les affaires se rapprochent beaucoup des siennes. Comme celle-ci, en effet, elle n'a pas de succursale et elle se cantonne surtout dans les grosses opérations administratives ou industrielles et elle n'a jusqu'ici que peu étendu son action à certaines branches spéciales du domaine bancaire, telles que les avances au marché, les syndicats et les acceptations, par contre elle a déjà pris une importance de premier plan en matière de transactions boursières et surtout en matière de change¹ ».

1. G. A. Nicolas, Communication à la Société d'Economie Politique de Paris, 1928.

Les Pays ont également une activité bancaire importante. La plus ancienne banque d'Etat est la *Seehandlung* prussienne dont nous avons déjà parlé. « Son activité est de même ordre que celle des établissements de crédit privés ; les émissions, les prêts en reports, les avances de banque à banque, l'es-compte du papier commercial, les crédits sur marchandises représentent une part très importante de ses affaires¹ ». Outre la *Seehandlung* il existe une banque d'Etat bavaroise, une Banque d'Etat saxonne, etc. Il existe encore des banques régionales fondées par des groupements administratifs autonomes, certains établissements de crédit corporatif dont le plus important est la *Preussische Zentralgenossenschaftskasse* et enfin les Caisses d'Epargne qui jouent un rôle bancaire beaucoup plus étendu que dans les autres pays.

« Les Caisses d'Epargne, dit M. G. A. Nicolas² sont gérées avec une hardiesse qui ne laisse pas de déconcerter quelque peu un Français que les usages de son pays ont habitué à voir entourer de toutes les garanties possibles le placement des économies populaires.

« L'emploi de leurs disponibilités n'est pas limité, comme en France, à l'achat de valeurs du Trésor Public. Il est confié dans des conditions de très grande liberté, à toute une hiérarchie d'organismes centralisateurs, les « Girocentrales » régionales et nationales.

« Ces institutions constituées en réseau unique au cours de l'année 1916 ont pour objet de grouper, outre les huit mille caisses d'épargne, les banques municipales et les banques d'arrondissement dont la création remonte à 1912. Dans leurs ressources figurent ainsi avec les dépôts des épargnants, les fonds des communes, et, de plus, les soldes des comptes postaux.

1. *Ibid.*

2. Communication de M. G. A. Nicolas, déjà citée.

« A la faveur du régime socialiste des années d'après la guerre, elles ont obtenu d'étendre leur activité à toutes les branches des affaires bancaires. Leur rôle à cet égard est devenu si important qu'elles ont demandé à être admises dans les groupements du marché à terme et de la Caisse de Compensation de la Bourse berlinoise. Sans doute, cette tentative a échoué, mais elle n'a pas moins marqué la volonté des « Girocentrales » de jouer un rôle de premier plan dans la vie économique. A l'égard des banques privées, elles sont déjà en mesure de prendre, sur le pied d'égalité une attitude de concurrentes. C'est ainsi qu'elles ont pu, à diverses reprises, intervenir très efficacement sur le marché des capitaux. Il y a deux ans notamment la *Stempelvereinigung*, qui groupe les vingt banques allemandes les plus importantes essaya de réduire les intérêts servis aux déposants. La Deutsche Girocentrale lui tint tête, et par exemple, tandis que les établissements privés allouaient 6,5 % ou 7 % aux comptes créditeurs à un mois de préavis, elle continua à leur servir 9 %.

« Le retentissement de cette attitude fut considérable, et attira une clientèle d'autant plus importante, que, rien ne limitant les capitaux qui peuvent être confiés aux Giro, elles répondent aux besoins de toutes les classes sociales.

« Sous le rapport des placements, leur action n'a pas été moins libre. Afin de pouvoir obtenir un rendement rémunérateur des fonds auxquels elles allouaient des intérêts élevés, elles se sont intéressées à toutes espèces d'opérations bancaires. C'est ainsi que les fonds des caisses d'épargne étaient, en décembre 1925, investis dans le crédit personnel à concurrence de 67 %, contre une proportion de 3 1/2 % avant la guerre.

« Un certain nombre de graves mécomptes, joints à la pression des établissements de banque proprement dits, aussi bien publics que privés, ont provoqué, depuis lors, une

assez vive réaction et le chiffre s'était, à la fin de 1926, abaissé à 56 %. En 1927, cette évolution s'est encore accentuée, et il semble bien que les Girocentrales tendent de plus en plus à concentrer leur activité dans le crédit communal et dans le crédit hypothécaire.

« Les prêts aux villes désireuses de construire des logements en particulier, représentent une part sans cesse croissante de leurs investissements. Les affaires de cette catégorie les absorberont sans doute presque entièrement dans l'avenir; mais si c'est là un domaine particulièrement bien adapté à des organismes d'épargne, leur intervention n'en chasse pas moins les entreprises privées, qui s'y consacraient avant la guerre, et elle marque une emprise importante de l'administration sur le marché des capitaux. Il en est ainsi d'autant plus que la renonciation des « Girocentrales » est loin d'être absolue et que, aujourd'hui encore, elles se livrent à des opérations auxquelles il est même difficile de dénier un caractère nettement politique; en ce moment même, la République d'Autriche cherche à organiser, sur le modèle allemand, une centrale des caisses d'épargne et, parmi les participations, la revue *Die Bank* signale celle de 1 million de shillings de l'organisme du Reich ».

La Suisse offre également un exemple d'intervention de l'Etat en matière bancaire avec ces institutions typiques que sont les Banques centrales.

Il y a peu de pays où l'Etat participe aussi directement qu'en Suisse à l'activité bancaire. En dehors de la Banque nationale, on compte 22 banques cantonales publiques et 2 banques mixtes. Le canton de Genève est le seul canton qui ne possède pas de banque cantonale.

Le tableau suivant montre l'importance relative des banques cantonales dans l'organisation bancaire suisse :

	Capital versé	Réserves	Somme du bilan
	—	—	—
	(en millions de francs)		
24 banques cantonales	466.0	131.9	5.132.1
8 grandes banques	700.7	190.7	6.335.9
63 grandes banques locales	212.6	62.3	1.958.7
100 moyennes et petites banques			
locales	38.4	18.6	488.2
18 banques hypothécaires	149.9	47.0	1.996.3
93 caisses d'épargne	6.7	57.8	1.081.7
32 sociétés financières	419.2	81.7	1.127.6

Les deux banques de Vaud et de Zoug sont des banques mixtes. En ce qui concerne la Banque vaudoise, sur un capital de 50 millions de francs, 26.200.000 fr. ont été souscrits par l'Etat. Dans le Canton de Zoug, l'Etat a souscrit la moitié du capital-actions de 5 millions.

Dans les autres cantons, les banques sont purement cantonales. Elles sont affranchies du paiement de l'impôt mais versent leur bénéfices nets à la caisse du canton. Les cantons garantissent les engagements des banques. Celles-ci se trouvent donc de ce fait dans une situation privilégiée à l'égard du public, en ce qui concerne en particulier la confiance qu'elles inspirent aux déposants. Le domaine d'activité le plus important des banques cantonales est le crédit hypothécaire, la moitié de leurs ressources environ y est consacré; mais elle ne se bornent pas à ces opérations et étendent leur activité aux affaires commerciales. Il est à noter que pour ces affaires, elles bénéficient aussi de la garantie de l'Etat, ce qui ne semble pas correspondre au but que l'on avait poursuivi en leur accordant cette garantie.

IV, L'Etat assureur

Les institutions publiques d'assurance sont, nous l'avons déjà dit, anciennes et nombreuses. Elles ne semblent pas en

voie de développement, sauf dans la mesure où elles se rapportent à l'application de la législation sociale. En France, où les assurances sociales vont devenir obligatoires cette année, le rôle de l'Etat va naturellement s'accroître dans des proportions considérables. Dans les autres branches de l'assurance (incendie, vie), il y aurait plutôt régression de l'action publique. C'est ainsi qu'en Italie le monopole des assurances sur la vie a été supprimé, l'Institut national des Assurances continuant néanmoins ses opérations. En Allemagne, il n'existait plus en 1925 que 40 institutions publiques ayant pour objet l'assurance-incendie contre 44 en 1920 et alors que le nombre d'institutions privées s'élevait à 180. En Suisse ce sont surtout les cantons qui pratiquent l'assurance-incendie. Il existe des établissements cantonaux d'assurance dans tous les cantons, sauf ceux de Ury, Schwyz, Obwalden, Appenzel, Tessin, Valais et Genève. L'assurance mobilière n'est pratiquée que par un canton. Il en est de même de l'assurance-vie. Au total le montant des primes encaissées par les institutions cantonales atteignait en 1926, 72 millions de francs environ, alors que celui des primes encaissées par les institutions privées s'élevait à 880 millions. Même si l'on tient compte que les primes encaissées par les compagnies de réassurance (412 millions) proviennent en majeure partie de l'étranger (ce qui il convient de le noter, présente pour l'équilibre monétaire de la Suisse un intérêt tout spécial,) on voit que l'assurance reste, en Suisse, beaucoup plus le fait de l'initiative privée que de l'activité publique.

Dans la plupart des autres pays l'assurance d'Etat se limite aux risques dits sociaux ou aux risques agricoles. A signaler toutefois que depuis la guerre l'Etat intervient souvent dans un domaine nouveau pour l'assurance, l'assurance des crédits commerciaux. C'est en Angleterre, où cependant l'entreprise d'Etat est très rare, qu'un organisme de ce genre a été créé pour la première fois en 1919. Un Office de Ducroire d'Etat

a été constitué en Belgique en 1921. L'Etat intervient également dans ce domaine en Allemagne, en Italie, en France, etc.

V. Les Entreprises Municipales

L'entreprise publique peut être gérée soit par l'Etat, soit par d'autres collectivités publiques, telles que les municipalités. En fait les entreprises municipales, si elles sont moins importantes en général que les entreprises d'Etat sont certainement plus nombreuses. Elles ont continué à se développer depuis la guerre.

C'est en Angleterre que la municipalisation avait fait à la fin du XIX^e siècle les progrès les plus marqués. Elle s'étend aujourd'hui à tous les domaines du service public et même souvent au delà. Outre les très nombreuses régies municipales en matière de distribution d'eau, de tramways, de gaz, d'électricité, d'administration de ports et de docks, de nettoyage urbain etc., l'on trouve des entreprises en régie dans les domaines les plus divers. C'est ainsi que Bradford exploite une laiterie, une caisse d'assurance accidents, un établissement de bains turcs; Leeds une exploitation agricole; Worcester des laiteries; Falmouth des parcs à huîtres, Glasgow, une blanchisserie, un hôtel; Plymouth des hôtels; Scarborough et Bournemouth des cafés, etc...

Birmingham possède une caisse d'épargne où l'on a voulu voir la première manifestation de la « banque municipale ». Cette caisse d'épargne a été fondée en 1915 par M. Neville Chamberlain. Elle devait en principe cesser ses opérations à la fin de la guerre. En fait elle fut bien supprimée en 1919 mais remplacée tout aussitôt par une nouvelle institution analogue.

Les municipalités anglaises sont intervenues très fréquem-

ment dans le domaine du logement. Dès avant la guerre, le *London County Council* avait poursuivi, en matière d'habitation à bon marché, un effort important. Depuis l'armistice, les municipalités anglaises ont édifié 412.000 logements.

La municipalisation n'a pas fait les mêmes progrès aux États-Unis. Si la plupart des services de distribution d'eau sont municipaux, en matière d'électricité et de gaz, l'exploitation en régie n'a qu'une importance secondaire ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

		Entreprises			
	privées	publiques	privées	publiques	
<i>Electricité :</i>			Pourcentage		
Nombre d'établissements.....	3.774	2.581	59,4	40,6	
Nombre de villes desservies ...	12.953	2.940	81,5	18,5	
Product. millions de KWH ...	47.833	2.441	95,1	4,9	
<i>Gaz :</i>					
Nombre d'établissements.....	867	52	94,3	5,7	
Valeur du gaz produit (mil. de S)	389,2	6,7	98,3	1,7	

Depuis la guerre la municipalisation ne semble pas avoir progressé aux États-Unis, au contraire.

Il n'en a pas été de même en France. Le fait saillant est ici les modifications apportées à la législation. Celle-ci, nous l'avons vu, était peu favorable à la régie municipale. Pendant la guerre, beaucoup de villes créèrent des entreprises dans le but d'assurer le ravitaillement en denrées et matières essentielles. La plupart de ces entreprises disparurent après les hostilités, mais certaines se maintinrent. On eût pu revenir à la législation antérieure. Mais sans doute eût-il fallu vaincre de nombreuses résistances. Comme toujours en pareil cas, ce furent les principes qui cédèrent.

Deux décrets-lois pris en vertu de la loi du 3 août 1926 règlent désormais la matière. Le décret du 5 novembre 1926 soumet à l'approbation de l'autorité supérieure et par là même

reconnait « l'intervention des communes par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans les entreprises, même de forme coopérative ou commerciale, ayant pour objet le fonctionnement des services publics, le ravitaillement et le logement de la population, les œuvres d'assistance, d'hygiène et de prévoyance sociale ou la réalisation d'améliorations urbaines ». Et le décret du 28 décembre 1926, après avoir précisé que « les communes et les syndicats de communes peuvent être autorisés à exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial », règle l'organisation et le fonctionnement des régies. Le même décret autorise les communes à prendre des participations dans des entreprises privées chargées d'exploiter les services rentrant dans la catégorie de ceux qui peuvent être exploités en régie. Elles peuvent acquérir des obligations ou même des actions de sociétés, ou bien recevoir à titre de redevances des actions d'apport ou des parts de fondateurs.

A la vérité ces textes n'ajoutent pas à la capacité juridique des communes. Mais l'exercice de cette capacité se trouvait limité auparavant par la position prise par le Conseil d'Etat : pour les régies directes, celui-ci estimait nécessaire des circonstances exceptionnelles; pour les participations financières, il recommandait l'extrême prudence. Ces restrictions perdent singulièrement de leur force. Comme l'a écrit M. Bouvier, « l'esprit est changé et il est vraisemblable qu'il en résultera un développement sensible de l'intervention municipale en matière économique. »

L'Allemagne est un des pays où le socialisme municipal a de tout temps été en honneur. Il a fait de nouveaux progrès depuis la guerre. C'est ainsi que 75 % de toutes les usines à gaz avec 90 % de la production sont aujourd'hui propriété des communes. Nous citerons d'autre part deux cas caractéristiques de municipalisation.

Le premier est celui des exploitations agricoles de la Ville de Berlin. Dès avant la guerre Berlin possédait un domaine agricole de 15.000 hectares. Il atteint aujourd'hui 30.000 hectares. 56 exploitations se le partagent, qui toutes sont administrées par la Société des domaines agricoles de la Ville de Berlin (Berliner Stadtgüter Gesellschaft.) La Ville possédait en 1928, 3.000 porcs, 2.200 vaches, 2.200 moutons, 780 chevaux. Sa production de lait était de 6.700.000 litres.

Le second cas particulièrement significatif de municipalisation est celui du logement. Dès avant la guerre les pouvoirs publics étaient intervenus en Allemagne en matière de logement (institutions de crédit hypothécaire à bon marché, subventions aux coopératives de construction, édification par des entreprises privées, adjudicataires de logements à bon marché). Mais la crise du logement a donné à ces interventions une très vive impulsion, tant en ce qui concerne la réglementation (taxation etc...) qu'en ce qui concerne la construction elle-même. En 1924 sur 47.353 logements construits, 18.071 le furent par des particuliers, 18.023 par des coopératives, 8.274 par des communes, 1.178 par les pays ou le Reich. Beaucoup de logements municipaux ont été construits par les communes elles-mêmes en régie directe. Il est à remarquer pourtant que les partisans les plus déterminés des entreprises municipales reconnaissent que la construction se prêtait difficilement à la municipalisation. « La raison en est d'abord dans le caractère extrêmement technique des travaux (opérations nombreuses et compliquées; état, difficile à prévoir à l'avance, du marché des matériaux; calculs complexes). Il ne faut pas oublier non plus que le fonctionnaire municipal chargé de la direction des travaux manque parfois de souplesse, que de temps en temps il est incapable d'établir ses calculs suivant les règles admises en affaires ou de se tirer d'affaire avec les ouvriers. Mais ces considérations ne faisaient pas reculer les tenants de l'entreprise communautaire.

Pour éviter les inconvénients qu'ils signalaient eux-mêmes, il suffisait, selon eux, de s'en tenir aux règles suivantes. A la tête de l'entreprise de construction mettre un architecte connaissant bien son métier et qui soit homme d'affaire en même temps que technicien. Le directeur des travaux, le technicien ne sauraient être des fonctionnaires, ils doivent venir de l'industrie privée et ne doivent pas seulement être au courant des exigences de la politique municipale, mais bien connaître aussi l'état du marché des matériaux de construction; le directeur technique et les ouvriers doivent être payés et traités suivant les règles ordinaires de l'industrie. Un chantier municipal de construction doit ressembler à un chantier privé. »

Un certain nombre de villes ont suivi ces conseils et ont créé des sociétés indépendantes (en théorie du moins) de l'administration municipale proprement dite. C'est ainsi qu'il existe une Société municipale de construction à Leipzig et une Société francfortaise pour le développement du logement qui construisent pour le compte de la municipalité à laquelle elles appartiennent.

Beaucoup de villes dans le monde ont une activité économique étendue. Mais il en est peu sans doute qui l'exerce dans des domaines aussi variés que Budapest. Voici en effet la liste des entreprises de la capitale hongroise :

Imprimerie municipale.

Carrière de terre à foulon du Gellerthegey.

Institut (technologique) d'essai de matériaux.

Etablissements horticoles (pépinières) de la Ville de Budapest.

Fabriques de bitume et d'asphalte.

(x) Ateliers de réparations des installations techniques des édifices.

(o) S. A. des Transports en Commun (lignes de tramways municipaux de Budapest).

(x) Entreprise de Transport par Autobus.

(x) Funiculaire de Buda.

- (o) S. A. de crédit de l'Artisanat de Budapest.
- (o) Première entreprise hongroise de Transports.
- Service des sièges des Jardins Publics.
- (o) Fabrique de boissellerie de la Capitale.
- (o) Société anonyme de production de films pédagogiques.
- Ateliers et service central des fournitures d'Ecoles.
- Halles municipales.
- (x) Etablissements municipaux de denrées alimentaires.
- (x) Abattoir hippophagique, établissement de vente de viande de cheval.
- Institut de chimie sanitaire (inspection et contrôle des denrées et produits alimentaires).
- Abattoir des bovins, abattoirs des porcs.
- Marché aux chevaux (Tatarsall).
- (x) Savonnerie municipale.
- (o) Caisse du Marché de Budapest.
- (x) Boulangeries municipales.
- (o) Comptoir des viandes de Budapest S. A.
- Cuisines municipales (service de repas à prix réduits et gratuits au personnel administratif et aux indigents).
- (x) Entreprise municipale de Publicité.
- Service public de nettoyage.
- Service municipal des pompes funèbres.
- Etablissement horticole des cimetières.
- (x) Ateliers de constructions mécaniques.
- Service central des transports hippomobiles (remises des voitures et charrettes).
- Fermes maraîchères.
- (x) Etablissements de vente de légumes frais.
- (x) Bains thermaux et Hôtel St-Gellert.
- (x) Bains thermaux Szechenyi.
- (x) Bains thermaux Rudas.
- (x) Ateliers de confection de vêtements et de chaussures.
- (x) Jardin zoologique et Jardin des Plantes.
- (x) Services des Sources et des Eaux minérales.
- Palais des fêtes publiques.
- Magasin central de fournitures et matériaux.
- (x) Usines d'électricité de la capitale de Budapest.
- (x) Usines à gaz de la capitale de Budapest.
- (o) Caisse d'Epargne de la commune de Budapest.

Service des eaux de la capitale.

S. A. des Charbonnages municipaux Budapest-Gyongyos.

Magasin des combustibles.

[Les entreprises marquées d'un (x) sont des entreprises au vrai sens du mot; elles ont une certaine indépendance, tiennent leur comptabilité selon les usages commerciaux, autrement dit, elles ne sont point des administrations. Celles marquées d'un (o) sont des entreprises (sociétés anonymes) conformes aux termes de la loi commerciale; elles sont indépendantes dans leurs rapports extérieurs; mais de fait, elles sont la propriété de la municipalité, leurs administrations sont nommées par la municipalité, etc.]

Telle a été, dans ses traits essentiels, l'évolution de l'entreprise publique depuis la guerre. Sans cesser d'étendre leur participation à la vie économique, les pouvoirs publics ont sensiblement modifié les modalités de leur intervention et se sont efforcés d'adopter les principes en honneur dans les entreprises privées. La situation actuelle présente donc deux caractéristiques contradictoires : désétatisation apparente d'une part, extension de la gestion publique d'autre part. C'est de cette politique qu'il faut maintenant essayer de déterminer les résultats.

CHAPITRE IV

LES RESULTATS DE LA GESTION PUBLIQUE

I. Comptabilité commerciale et comptabilité publique

Lorsque l'on veut comparer les résultats financiers des entreprises publiques et ceux des entreprises privées, on se heurte souvent à une grave difficulté qui provient de la différence entre les méthodes comptables employées dans les deux catégories d'entreprises.

La plupart des entreprises publiques tiennent leurs comptes selon les principes de la comptabilité publique. Il en résulte qu'elles ne font point état d'éléments indispensables à l'établissement d'un compte de résultat au sens commercial de cette expression. Le plus souvent, elles se contentent de mettre en regard un état des recettes de l'exercice et un état de dépenses et d'en extraire, par différence, le produit. Mais ce produit n'est pas un bénéfice réel et s'il est considéré comme tel, c'est par un véritable abus.

Souvent aussi il y a confusion entre les finances de l'entreprise et le budget général de l'administration dont elle dépend. Voici, par exemple, ce qu'écrivait en 1911 M. Schelle dans un rapport adressé à l'Institut International de Statistique, les observations qui suivent ayant trait à la France :

« Pour les monopoles fiscaux, pour les services postaux et pour le *Journal Officiel*, les recettes d'exploitation sont comprises dans les

recettes générales du budget de l'Etat, et les dépenses, dans les dépenses des ministères auxquels ressortissent ces entreprises, sans qu'aucun rapprochement soit fait entre ces recettes et ces dépenses d'exploitation.

« Pour les autres exploitations industrielles, moins importantes, les projets de budget de l'Etat ne fournissent aucune indication. Les recettes en prévision sont confondues avec les recettes d'autres entreprises à divers chapitres.

« Quant aux dépenses, tantôt elles sont déduites des recettes brutes et le produit net figure seul au budget, tantôt elles sont comprises dans les dépenses du ministère compétent, sans être toutefois mises en évidence. On ne peut avoir de renseignements au sujet de ces entreprises que dans les comptes définitifs¹. »

Impossible avec de telles méthodes de déterminer les dépenses de premier établissement, les stocks, les charges financières. Voici encore à ce sujet les observations de M. Schelle :

« Les dépenses d'établissement sont, pour certaines entreprises, mêlées dans les comptes aux autres dépenses, sans qu'on puisse les dégager. Même pour les entreprises qui font l'objet de budgets dits annexes, les documents budgétaires et les comptes définitifs de chaque année n'indiquent que le montant des dépenses d'établissement à faire ou faites pendant l'année considérée, sans rappel des dépenses des années antérieures. Pour connaître le capital engagé, il faut compulser les comptes définitifs de toutes ces années. Il en résulte un travail qui rappelle parfois ceux des bénédictins et qui ne donne pas toujours des résultats satisfaisants eu égard, soit à l'ancienneté des dépenses, soit à la difficulté ou à l'impossibilité de les dégager.

« Lorsque les entreprises possèdent un outillage ou un stock de marchandises, aucun document ne fait connaître la valeur vraie de cet outillage ou de ces marchandises.

« Cependant, par exception, des comptes spéciaux sont publiés à la clôture de chaque exercice : 1^o pour la régie des allumettes et des tabacs; 2^o pour les chemins de fer de l'Etat.

« Mais la valeur attribuée dans ces comptes spéciaux au matériel et aux matières n'est pas une valeur commerciale. C'est une simple

1. Cité par Yves Guyot, *La gestion par l'Etat et les municipalités*.

différence entre les dépenses d'achat et de fabrication, et le produit des ventes effectuées.

« En outre le capital fixe, bâtiments, immeubles, etc. des entreprises entre dans les comptes de la même manière que les stocks de produits fabriqués, de sorte qu'il est impossible de connaître le capital réellement engagé.

« Enfin, de ce capital, n'est pas déduit le montant des ventes d'immeubles quand il en est fait, ces ventes étant effectuées par l'Administration des domaines.

« Le compte d'administration des chemins de fer de l'Etat publié chaque année, n'est pas plus satisfaisant. On y trouve un compte d'établissement, mais ce compte comprend uniquement les dépenses faites directement par la régie, et il n'y est pas fait mention des dépenses considérables qui ont été couvertes avec les ressources du budget du ministère des Travaux publics.

« Il ne suffirait pas de connaître le capital réel d'établissement d'une exploitation industrielle pour pouvoir en apprécier la gestion; il faudrait connaître aussi les charges de ce capital; le calcul exact en est impossible, attendu que les dépenses relatives à chaque entreprise n'ont jamais fait l'objet d'emprunts spéciaux. On doit se contenter d'une évaluation approximative difficile aujourd'hui, parce qu'on n'a pas pris soin de la faire chaque année depuis l'origine des entreprises. Pour y procéder, il faudrait calculer le taux à appliquer en se basant sur le taux de la rente ou des titres garantis par l'Etat à l'époque où les diverses dépenses d'établissement ont été faites. Les dépenses en bâtiments, en usines, en matériel, etc., pour l'installation et l'outillage des diverses exploitations d'Etat, pèsent, en effet depuis cette époque, sur le Trésor. Cela est évident pour les dépenses d'établissement effectuées avec des fonds d'emprunt non encore amortis. Mais cela est vrai aussi pour les dépenses qui ont été prélevées, en telle ou telle année sur les ressources ordinaires du budget. On ne peut considérer ces dépenses comme amorties, alors que subsiste une dette publique perpétuelle à l'extinction de laquelle les ressources dont on a disposé auraient pu être employées. »

Ces errements sont extrêmement fréquents. C'est ainsi que la comptabilité de l'Administration belge des Télégraphes et des Téléphones a donné lieu aux observations suivantes :

« Du fait de la coexistence, sans interpénétration, du budget or-

dinaire (dépenses courantes) et du budget extraordinaire (dépenses d'extension), du fait aussi de l'absence de tout compte d'inventaire, la comptabilité considère les dépenses d'immobilisations nouvelles imputées sur l'ordinaire comme faites à fonds perdus, de sorte que les accroissements d'immobilisations n'apparaissent pas dans leur ensemble.

« La comptabilité de l'Etat considère comme boni revenant au Trésor l'excédent des recettes d'exploitation sur les dépenses courantes. Il n'est donc pratiqué ni amortissement, ni dépréciation. Les prix de revient calculés sont purement hypothétiques, et nul ne pourrait dire si la gestion est bénéficiaire ou déficitaire.

« Le montant des capitaux investis par l'Etat ne représente pas la dette totale de l'Administration; les dépenses pour immobilisations importantes sont réparties sur plusieurs budgets extraordinaires, alors qu'en réalité elles sont engagées et parfois déjà payées au moyen de traites à longue échéance. D'autre part, la dette de l'Administration apparaît supérieure à la réalité, du fait que les crédits extraordinaires ne sont guère épuisés qu'à concurrence de 53 % en moyenne, par suite du retard dans le vote du budget, des délais d'adjudication ou des modifications apportées au programme des travaux.

« Enfin, les renseignements comptables tels qu'ils apparaissent dans les budgets et dans les comptes sont à ce point fragmentaires et illusoires, que nul ne peut dire si les versements faits au Trésor à titre de charges financières ou d'excédents de recettes ne sont pas, dans la réalité, pour une partie du moins, un véritable prélèvement sur le patrimoine du réseau¹. »

Il est bien évident dans ces conditions que les produits annoncés par les entreprises publiques ne peuvent être acceptés que sous bénéfice d'inventaire. Il convient de remarquer du reste, que de telles méthodes comptables ont les plus graves inconvénients et que le seul fait de les appliquer aux entreprises publiques met celles-ci dans un état d'infériorité marqué par rapport aux entreprises privées. M. Brunet signale par exemple le fait suivant dans un rapport à la Commission des finances de la Chambre française : « Le Service des Pour-

1. Cité par R. Sand, *Rapport sur la gestion des entreprises publiques et privées*

dres a été doté en 1911 d'un budget spécial. Auparavant, la dotation de ce service était disséminée en divers endroits du budget général. Une partie figurait certains chapitres du Ministère de la Guerre, le reste aux crédits d'approvisionnement inscrits aux Ministères consommateurs : Guerre, Marine, Colonies, Finances, à qui l'administration des poudres cède ses produits. Lorsque celle-ci avait des installations ou des constructions nouvelles à effectuer, elle en majorait le prix de revient des poudres pendant l'exercice où la dépense était faite et elle se procurait les ressources voulues, en relevant en conséquence ses prix de cession aux ministères consommateurs. Le manque d'élasticité de ce procédé, l'impossibilité d'élever les prix de cession au delà de certaines limites l'empêchait de perfectionner son outillage. « (*Rapport au nom de la Commission des Finances de la Chambre sur le projet de budget de 1930*).

On saisit ici sur le vif les conséquences, beaucoup plus étendues qu'on ne pourrait le penser à première vue, d'une comptabilité défectueuse, elles vont jusqu'à empêcher le renouvellement normal du matériel. Inutile de dire que l'établissement d'un prix de revient est rendu absolument impossible. Les inconvénients de la comptabilité administrative¹

1. Nous parlons ici, bien entendu, des inconvénients d'une comptabilité administrative *bien tenue*. Ce n'est pas toujours le cas. Voici par exemple les observations de l'Inspecteur général des Services administratifs sur la comptabilité des boucheries municipales en France pendant la guerre : « A défaut d'une comptabilité qui eut tenu un compte rigoureux du stock de viande, depuis son entrée par achats jusqu'à sa sortie par destruction ou par vente, il eût été bon de faire usage partout de carnets d'abattoir mentionnant le poids des viandes entrées dans les magasins et celui des viandes vendues. Or, ces carnets ont été très rarement tenus et les inspecteurs qui ont fait porter leurs investigations après coup sur le fonctionnement financier de ces régies municipales, n'ont eu le plus souvent entre les mains que des éléments de contrôle tout à fait insuffisants ».

« Seule l'ignorance de la législation et des habitudes antérieurement contractées par les personnes placées à la tête de ces services, la passivité des receveurs municipaux, l'insuffisance de la tutelle ont permis d'instaurer des pratiques que la loi n'avait pas admises et qui, sans présenter des avantages de simplification bien appréciables, offrent l'inconvénient de ne pouvoir s'accommoder

ne sont du reste contestés par personne. Et partout le mouvement en faveur de l'industrialisation ou la commercialisation des entreprises publiques met en tête de son programme l'adoption de la comptabilité commerciale. Mais ce n'est point là chose si simple qu'il le paraît. Et nous verrons qu'il est rare qu'une entreprise publique puisse tenir une telle comptabilité, au sens exact du mot. En dépit des progrès qui ont été réalisés, les observations qui précèdent gardent une grande partie de leur valeur.

Un autre obstacle aux comparaisons entre les résultats des entreprises publiques et ceux des entreprises privées est le fait que souvent l'entreprise publique jouit, là où elle exerce son activité, d'un véritable monopole de droit ou de fait. Il en résulte que l'on ne peut que rapprocher des résultats d'entreprises similaires, sans doute, mais dont les conditions d'exploitation ne sont jamais cependant absolument identiques.

Une autre difficulté, également sérieuse, réside dans le fait que l'entreprise publique bénéficie souvent d'avantages fiscaux qui naturellement représentent pour elle une économie de frais généraux parfois fort sensible et qu'inversement il arrive fréquemment qu'elle doit supporter des charges spéciales quelquefois assez lourdes (telles, par exemple, que la franchise que consent le Service des postes aux administrations publiques). Nous reviendrons du reste sur ces deux points très importants, mais il convenait de le signaler dès le début de ce chapitre.

Les comparaisons sont trop difficiles. Elles ne sont pas impossibles et les quelques rapprochements que nous avons tenté d'établir comportent d'utiles enseignements. Nous avons utilisé à cet effet soit des documents officiels, soit une documentation extrêmement intéressante qu'a permis de réunir

avec le contrôle auquel doivent se prêter les opérations de toute nature effectuées par des personnes publiques à l'occasion d'un service public » (cité par les *Annales de l'Economie collective*).

une enquête récemment poursuivie par la *Chambre de Commerce Internationale*, institution dont on connaît le rôle important et l'autorité; cette enquête a porté précisément sur les résultats des entreprises publiques dans les principaux pays. A son occasion un certain nombre de rapports ont été établis par les divers « Comités nationaux » et un rapport d'ensemble a été rédigé par un Comité¹ international pour être présenté au Congrès d'Amsterdam. Les rapporteurs n'ont pas manqué de se heurter aux difficultés que nous venons de signaler; néanmoins ils ont pu réunir des informations précieuses auxquelles nous avons souvent eu recours.

II. Résultats financiers comparés des Chemins de fer d'Etat et des réseaux privés.

En dépit des difficultés nombreuses que nous venons de signaler, il est parfois possible de rapprocher des résultats suffisamment comparables pour que des conclusions probantes puissent en être dégagées. C'est le cas notamment pour les chemins de fer français dont une partie est exploitée par l'Etat (réseaux de l'Etat et d'Alsace-Lorraine) et une autre partie par des compagnies privées. La comparaison des coefficients d'exploitation montre que celui-ci est toujours plus élevé sur les réseaux de l'Etat que sur les réseaux privés.

Voici les chiffres pour 1927 et 1928 :

	Coefficients d'exploitation	
	1927	1928
Nord	78,0	72,1
Est	77,5	67,9
P. L. M.	79,1	74,6
P. O.	82,3	73,3
Midi	79,0	73,5
Etat	93,9	89,4
Alsace-Lorraine	84,0	78,4

1. Ce Comité se composait de MM. Gino Forgatta (Italie), G. Frechl (Allemagne), F. Holland Martin (Angleterre), Louis Pommery (France), Robert Sand (Belgique).

Certes, tout esprit impartial reconnaîtra que les conditions d'exploitations des divers réseaux expliquent pour une part la position défavorable du réseau de l'Etat. Celui-ci doit assurer dans la région parisienne un service de banlieue qui est l'origine de lourdes charges que ne peut compenser le trafic marchandises d'une région surtout agricole et qui se trouve affectée, en ce qui concerne les relations de Paris avec la mer, par la concurrence de la voie fluviale. Le réseau d'Alsace-Lorraine doit de son côté faire face à une situation un peu spéciale (gros trafic sur de petites distances). Mais, compte tenu de ces divers facteurs, il reste que la situation des deux réseaux de l'Etat pourrait certainement être améliorée si leurs directions, parfaitement à la hauteur de leurs devoirs, n'étaient pas exagérément bridées par des réglementations trop rigides, notamment en ce qui concerne le personnel. C'est ce qui explique très certainement, le fait que non seulement les coefficients d'exploitation des réseaux d'Etat sont plus élevés que les autres, mais encore que l'amélioration de ces coefficients, de 1927 à 1928 est sensiblement moindre pour ces réseaux que pour les réseaux privés.

Par ailleurs le rapport du Conseil d'administration du réseau pour 1928 apporte sur la situation actuelle des voies des renseignements qui ne laissent pas de faire ressortir une situation assez fâcheuse. Voici en effet ce qui est dit :

« Le matériel des voies est généralement très vieux et en médiocre état. Beaucoup de ponts métalliques, de construction ancienne, sont hors d'état de supporter la charge des locomotives modernes; aussi 61 % des lignes sont-elles interdites aux machines « Pacific » et 35 % aux machines « Consolidation ». Certaines artères, les plus importantes et les plus délicates comme trafic ne sont pas munies du block-system, et ne possèdent que le cantonnement téléphonique; sur d'autres artères, le block-system en service est d'un modèle très ancien. Les aiguilles des branches déviées de bifurcation franchies par des trains à marche rapide sont à trop faible rayon; la plupart des postes d'aiguilleurs sont vieux et démodés; les aiguilles prises en

pointe ne sont pas munies du contrôle impératif. Sur de nombreuses lignes, les voies de garage sont trop courtes ou trop peu nombreuses. Les gares de triage trop dispersées constituent un outillage coûteux; les installations téléphoniques sont rares et médiocres. Les alimentations en eau sont désuètes, trop de dépôts de locomotives sont encore petits, mal installés et peu outillés; les moyens de manutention mécanique du combustible sont à peu près inexistant. Le parc des voitures est médiocre et comporte encore 4.000 voitures éclairées à l'huile. Les ateliers de réparation des voitures et wagons sont en nombre insuffisant, mal situés et médiocrement outillés. Les installations du personnel : dortoirs, bureaux, douches, lavabos, etc. laissent beaucoup à désirer; les logements mis à la disposition du personnel sont en nombre infime. »

La situation n'est pas non plus satisfaisante en ce qui concerne le matériel roulant.

« Faute de moyens et malgré un large appel à l'industrie privée, la réparation des voitures et wagons ne s'est pas faite (l'an dernier) avec les nécessités de l'exploitation. » La proportion de wagons immobilisés qui était de 5,77 % le 1^{er} janvier 1927, est passée à 7,62 % le 1^{er} janvier 1928 et celle des voitures immobilisées est passée pendant la même période de 14,5 % à 18,1 %. L'on a bien poussé avec activité les travaux de construction de l'atelier de Montrouge en vue de sa mise en service en 1929, mais cette mise en service ne suffira pas pour permettre un bon entretien du matériel dans la région parisienne; aussi a-t-on projeté la création de nouveaux ateliers, en particulier à Mantes et au Mans ».

Il en résulte une insuffisance marquée du matériel roulant d'autant plus sensible « qu'une des préoccupations principales des Compagnies françaises au lendemain de la guerre a été la rénovation de leur matériel et son bon entretien d'après des méthodes économiques ».

Il faut certainement féliciter la Direction du réseau de l'Etat de la loyauté de son inventaire. Mais sa tâche est écrasante et l'organisation administrative du réseau ne la lui facilite pas. « Une grave erreur a été commise, en 1911, quand les chemins de fer de l'Etat ont été organisés sur le modèle

d'une administration ministérielle ». On a aussi constitué une « bureaucratie formidable » dont l'enchevêtrement est tel que « le chef de service responsable n'a pas qualité pour statuer sur la mutation d'un homme d'équipe ». Un décret de 1926 a bien donné l'autonomie financière au réseau de l'Etat et fourni les moyens de simplifier l'administration. Malheureusement, on n'a pas encore tiré de ce décret le parti qu'il était permis d'en attendre. Les services centraux sont pléthoriques d'où « la multiplication des papiers et la lenteur des transmissions; certains rapports pour des affaires insignifiantes sont établis en sept exemplaires ». Au surplus, le décret de 1926 a conduit à l'établissement d'un « système bâtarde » et non d'une « véritable comptabilité industrielle assouplie aux nécessités d'une exploitation industrielle¹ ».

Il n'est guère que la Suède où la situation se prêterait, comme en France, à une comparaison entre les résultats des chemins de fer de l'Etat et ceux des chemins de fer exploités par l'industrie privée. Partout ailleurs, en effet, le réseau est, ou entièrement exploité par des compagnies privées ou entièrement exploité par l'Etat. Malheureusement, en Suède même, une telle comparaison est rendue très difficile par le fait que le réseau d'Etat est beaucoup plus important que celui de chaque compagnie privée prise isolément et aussi par le fait que les chemins de fer de l'Etat sont exemptés de l'impôt. Inversement, le rendement des chemins de fer de l'Etat est affecté par certaines obligations qui leur ont été imposées en ce qui concerne la construction de lignes stratégiques ou de lignes desservant des régions déshéritées.

Dans l'ensemble, ce rendement est considéré comme assez peu satisfaisant et cet état de choses a provoqué de nombreuses discussions sur les principes adoptés pour l'administration

1. André Thiers. Sous-Directeur honoraire des chemins de fer de l'Etat. L'avenir des chemins de fer de l'Etat, *Revue politique et parlementaire*, 1929

des chemins de fer. Le Parlement s'en est lui-même préoccupé à diverses reprises. On a fait observer que les chemins de fer de l'Etat devraient pouvoir rémunérer l'ensemble du capital qui s'y trouve investi. En fait la Direction des chemins de fer se préoccupe seulement de couvrir les intérêts de la part qui revient aux chemins de fer de l'Etat dans la dette publique. Cette façon de faire aboutit à distinguer entre le capital fourni par l'emprunt et celui fourni par l'impôt. Il est évident qu'au point de vue commercial, il y a là quelque chose de tout à fait irrationnel.

On notera que les frais de premier établissement sont sensiblement plus élevés pour l'Etat que pour les compagnies privées. A la fin de 1926 ils étaient pour le premier de 175.400 couronnes par kilomètre courant contre 92.200 couronnes pour les secondes¹.

Est-il possible d'établir entre les résultats des réseaux des divers pays une comparaison internationale ? Il est certain que les bouleversements de toutes sortes qui ont suivi la guerre sont encore si récents que les chiffres à bien des égards ne sont pas comparables, les tarifs et les conditions d'exploitation diffèrent beaucoup suivant les pays. C'est sous ces réserves que nous groupons dans le tableau ci-dessous un certain nombre de coefficients d'exploitation.

Coefficient d'exploitation d'un certain nombre de réseaux
de chemins de fer en 1928².

	Réseaux d'Etat	Réseaux privés
Allemagne	83,24	—
Belgique : Etat	83,92	—
Nord belge	—	68,55
Espagne : Madrid à Saragosse	—	68,96
Nord de l'Espagne	—	70,68

1. V. *Gestion des entreprises publiques et privées en Suède*. Rapport à la Chambre de Commerce internationale.

2. D'après la *Statistique Internationale des Chemins de fer* (U. I. C.).

France : Alsace-Lorraine	78,39	—
Etat	89,41	—
Est	—	67,91
Nord	—	72,14
P. L. M.	—	74,58
Orléans	—	73,34
Grande-Bretagne : Great Western	—	80,29
Midland et Scottish .	—	79,80
Hollande	—	72,84
Hongrie	96,22	
Italie	85	
Suisse	63,92	
Tchécoslovaquie	88,25	
Suède	84,99	
Autriche	96,58	
Moyenne des 10 réseaux considérés	84,99	72,90

On ne peut pas ne pas être frappé par l'élévation du coefficient d'exploitation sur la plupart des réseaux d'Etat. Il est vrai que le coefficient le plus favorable, pour les 20 réseaux considérés, a été obtenu par un réseau d'Etat, le réseau suisse. Mais tous les autres réseaux d'Etat ont un coefficient supérieur à 80, parfois à 90, alors que sur les 10 réseaux privés, un seul a un coefficient supérieur à 80. En répétant qu'on ne peut faire entre ces divers chiffres une comparaison précise nous croyons pouvoir dire qu'ils constituent une présomption.

3. Une expérience concluante : les flottes d'Etat.

Nous avons signalé déjà que durant la guerre la nécessité d'assurer à tout prix les transports maritimes avait amené divers pays à créer des flottes d'Etat. Ces flottes d'Etat ont subsisté après le rétablissement de la paix. Leurs résultats sont particulièrement démonstratifs.

En France, la totalité de la flotte de commerce fut réquisi-

tionnée le 15 février 1918. Dès le milieu de 1917, les services des transports maritimes avaient commandé un certain nombre de bateaux. Ce sont ces bateaux qui, ajoutés aux navires livrés par l'Allemagne, constituèrent la flotte d'Etat, laquelle ne prit toute son importance qu'après l'armistice. Malgré la suppression de la réquisition, l'existence de cette flotte d'Etat fut maintenue et « deux années devaient s'écouler avant que le Parlement, se rendant compte du caractère onéreux de l'exploitation d'Etat, se décidât à voter la liquidation générale¹ »

Bien entendu, il faut tenir compte, lorsque l'on juge les résultats de la flotte d'Etat en France, et des circonstances difficiles dans lesquelles l'Etat dut se procurer les bateaux (ce qui explique en partie la médiocrité de nombreuses unités) et aussi les conditions économiques qui, à un moment donné, mirent toutes les entreprises de transports maritimes en difficultés. Mais, la part ainsi faite aux conjonctures, les erreurs de gestion demeurent entières.

On en a cité des exemples caractéristiques, tel le cas du vapeur *Ignassu*, lequel, parti de Marseille le 17 mai 1919 arrive à Djibouti le 29, en repart le 30, mais éprouvé par la mousson vire de bord, gagne le 6 juin Aden d'où il est immédiatement refoulé sur Djibouti. Le voyage se poursuit dans ces conditions; en fin de compte l'*Ignassu* revient à Marseille le 22 mai 1920. Il a mis un an pour effectuer le trajet aller et retour Marseille-Diego-Suarez. Sans doute la qualité défectueuse de certaines unités explique-t-elle leurs immobilisations. Mais souvent celles-ci n'ont d'autre cause que la mauvaise organisation. C'est ainsi qu'en pleine période de prospérité, le *Sénateur-Reymond* n'a navigué qu'un peu plus de deux mois sur douze, effectuant le seul trajet aller et retour Marseille-Ports du Nord.

1. W. Baumgartner, La flotte d'Etat, *Revue des Sciences politiques*, 1922.

Si l'utilisation des navires s'avère ainsi défectueux, que dire de leur administration même ? « On a laissé, sous prétexte de réparations, gaspiller les deniers publics ; en toute occasion les services d'Etat ont prouvé n'avoir qu'un sens très lointain de l'économie. C'est ainsi qu'un jour un navire, éprouvé par le gros temps, regagne son port d'attache avec quelques carreaux brisés dans sa coupole avant ; le capitaine demande qu'on lui envoie un vitrier ; arrive un beau monsieur en redingote qui, soigneusement, prend des mesures ; le capitaine, étonné, mais indifférent, n'a garde de s'informer ; le mystère de cette visite est bientôt éclairci ; en effet, le capitaine reçoit quelques jours après une coupole entière : le vitrier était un architecte ».

Dans ces conditions, les résultats n'étaient que trop certains. Mais l'Administration des Transports Maritimes ne pouvait admettre de perdre de l'argent. « Lorsqu'au début de 1920 des préoccupations se firent jour chez certains, ayant trait aux résultats d'exploitation, M. Bouisson nia l'existence d'un déficit et un état de la section A du compte spécial fut publié, qui accusait un bénéfice de 109 millions. Pareil résultat eut été fort satisfaisant ; mais il fut bientôt contesté par le Procureur général à la Cour des Comptes chargé d'enquêter sur les comptes spéciaux. Un rapport, signé par lui, fit ressortir le caractère incertain des estimations de recettes et de dépenses et signala l'omission de charges d'amortissement et de frais généraux. Ces critiques étaient si bien fondées que l'on apprit un beau jour que les bénéfices s'étaient presque totalement évanouis et que le compte A ne présentait plus qu'un excédent de 17 millions. Celui-ci disparut à son tour ; à mesure qu'avancait la liquidation du compte arrêté au 31 décembre 1919, se révélait en effet l'existence d'un sérieux déficit. Mais c'est seulement au cours du débat sur la liquidation que des chiffres à peu près concordants fournis par le rapporteur M. Morinaud et par le Sous-Secré-

taire d'Etat M. Rio, vinrent mettre au point la situation des divers comptes¹ ».

Si l'on cherche les raisons pour lesquelles l'expérience de la flotte d'Etat a ainsi échoué, on voit que là encore c'est l'organisation même de l'entreprise publique qui est en cause. « Intérieurement, le travail des bureaux était soumis aux règles des administrations publiques; c'était là la source de nouvelles complications qui portaient principalement sur le fonctionnement financier et comptable de l'entreprise. Ainsi, il était nécessaire pour effectuer les encaissements et les paiements, de parcourir toutes les étapes de la procédure d'engagement, de constatation et d'ordonnancement; par suite, le montant des produits restant à recouvrer et des dépenses non réglées s'élevait sans cesse. Le manque d'autonomie du compte spécial était une autre cause de retards: en effet, les pièces justificatives des opérations devaient passer par plusieurs ministères avant d'aboutir au sous-secrétariat. Enfin le passage de toutes les opérations par la caisse centrale du Trésor empêchait l'adoption d'un système commercial de paiements par compte-courants. Les services dépendants ne pouvaient utiliser les fonds disponibles, alors que dans une entreprise privée, le directeur est son propre ministre des finances. D'autres difficultés provenaient du retard et de l'insuffisance des renseignements concernant les voyages et les frets. Une compagnie de navigation choisit entre deux procédés pour établir ses prix de revient; ou bien, en utilisant des relevés rapides des frets encaissés et des dépenses d'exploitation, elle obtient des approximations voisines de la réalité; ou bien, en attendant les résultats définitifs des voyages, elle arrive au prix d'un certain retard à des chiffres très exacts. L'absence de correspondants étrangers, l'extrême lenteur des transmissions de pièces empêchaient l'Adminis-

1. Baumgartner, article cité.

tration des Transports maritimes de recourir non seulement au second mais au premier de ces systèmes; elle en venait à demander aux capitaines d'envoyer à chaque escale des renseignements sur les itinéraires suivis et les marchandises transportées, mais les rapports d'escale ne lui parvenaient que fort tard; parfois même ils ne lui parvenaient point. A aucun moment l'administration ne pouvait connaître sa situation vraie; et l'absence de toute comptabilité commerciale, et notamment de comptabilité par bateau n'était pas faite pour éclairer les résultats de l'exploitation¹ ».

Divers autres pays ont conservé une flotte d'Etat après la guerre. Aux Etats-Unis, en Australie, au Canada, les résultats ont été les mêmes qu'en France.

Le Gouvernement australien possédait en 1925 une flotte de 50 unités. La liquidation en fut décidée en 1925 en 1925, en raison des pertes subies par le Trésor (quelque 10 millions de livres).

La Commission des comptes publics sur les transports maritimes avait reconnu « les conditions défavorables qui régnaient dans l'industrie australienne des transports maritimes et qui étaient causés par l'excédent de l'offre de tonnage sur la demande ». Mais ceci étant, qu'en avait-elle déduit ? Tout simplement qu'il y avait lieu d'abaisser les tarifs afin d'obtenir une réduction du tonnage susceptible de faire concurrence au Service fédéral, les armateurs privés, incapables de lutter avec celui-ci, se voyant obligés d'arrêter leurs services. On a vu plus haut ce que cette politique a coûté aux contribuables australiens.

La flotte américaine n'a pas été plus heureuse. L'activité de l'*United States Shipping Board* s'est traduite de juillet 1920 à juillet 1928 par une perte totale de 2.740 millions de dollars. L'exploitation de la flotte canadienne d'Etat s'est

1. Baumgartner, article cité.

également traduite par des pertes sensibles. Or, durant le même temps, les grandes compagnies transatlantiques privées assurant des services analogues à ceux de ces flottes d'Etat, obtenaient des résultats bénéficiaires, « La grande souplesse avec laquelle ces compagnies ne cessaient de s'adapter aux conditions changeantes de la conjuncture, leur a permis de limiter au minimum les conséquences des difficultés qu'elles ont pu rencontrer, en dépit de la concurrence que leur faisaient les lignes d'Etat exploitant sans se soucier des pertes subies dont les contribuables faisaient tous les frais. Dans ce domaine caractéristique, la supériorité de la gestion privée a pu être véritablement décisive¹ ».

IV. Les Entreprises publiques industrielles

Le service télégraphique est dans la plupart des pays déficitaire ou en tout cas fort peu rémunérateur. C'est ainsi qu'en France, en 1928, les dépenses d'exploitation étaient de 474 millions alors que les recettes étaient de 412 millions, soit un déficit de 62 millions. Aux Etats-Unis, seul pays où il est assuré par des entreprises privées, celles-ci ont réalisé en 1926 un bénéfice net moyen de près de 8 %. Certes, il faut tenir compte des conditions d'exploitation, très différentes aux Etats-Unis de ce qu'elles sont en Europe. Les résultats obtenus n'en constituent pas moins une forte présomption en faveur de la supériorité de l'entreprise privée sur l'entreprise publique.

Peut-on, en ce qui concerne les exploitations industrielles, obtenir une comparaison plus précise ? C'est difficile pour les raisons que nous avons indiquées tout à l'heure. Les cas

1. *Rapport de la Commission d'Etudes comparées des Entreprises publiques et privées*, Chambre de Commerce internationale.

qui permettent des rapprochements sont rares. Les rapports établis à l'occasion de l'enquête de la Chambre de Commerce internationale n'en citent que quelques-uns. C'est ainsi que le Comité suédois a signalé les résultats obtenus par deux compagnies de tramways et de trois entreprises municipales exploitant dans des conditions sensiblement identiques : alors que le rendement des entreprises municipales n'était que de 0,89 %, celui des compagnies privées s'élevait à 9,65 %.

Le Comité anglais a de son côté donné d'intéressants renseignements sur les résultats des usines à gaz, en retenant 20 entreprises comptant parmi les plus importantes dont onze municipales et neuf privées. Les principaux chiffres sont les suivants :

	Compagnies privées		Entreprises municipales	
	1927	1928	1927	1928
Capital investi par «therm» vendu..	1 s.8	1 s.9	2 s.4	2 s.6
Prod. net du gaz par «therm» vendu	7,775 d	7,203 d	8,878 d	8,547 d
Revenu total par «therm» vendu .	11,628 d	10,25 d	12,052 d	11,01 d
Dépenses (charbon et salaires) par « therm » vendu	9,526 d	8,69 d	10,689 d	8,37 d
Gaz vendu par client en « therm » .	172,11	165,89	164,49	154,65

Le rapport de la Commission fait suivre ce tableau des observations suivantes :

« Il est à remarquer que dans son dernier rapport (*Further Factors in Industrial and Commercial Efficiency*), le Comité Balfour a signalé que les entreprises municipales étaient avantagées du fait de la proximité des houillères; cependant, leur prix de revient (charbon et salaires) a été en 1927 très supérieur à celui des entreprises privées. Il est vrai qu'en 1928 la situation s'est modifiée, les dépenses de ces deux chefs tombant de 10,689 à 8,37 pour les entreprises municipales, tandis qu'elles étaient ramenées de 9,526 à 8,69 dans les entreprises privées. Cependant les tarifs de celles-ci ont été abaissés plus sensiblement que ceux des entreprises municipales, lesquelles avaient

subi des pertes importantes lors de la grève houillère, faute d'avoir pu s'adapter assez rapidement à la situation qu'elle avait créée. Ce manque de souplesse est d'ailleurs une caractéristique très générale de la gestion publique. En l'occurrence, il a eu de graves répercussions sur les bénéfices des entreprises municipales en 1927, et si ceux-ci se sont relevés en 1928, le consommateur en a fait les frais. On notera aussi que, par rapport à la production, le capital des entreprises est moindre que celui des entreprises municipales. »

Un cas qui permet d'intéressantes constatations est celui des *Mines Domaniales de la Sarre*, exploitées naguère par l'Etat prussien et aujourd'hui par l'Etat français. Bien avant la guerre la gestion prussienne avait donné lieu à critiques. En 1913, une commission du Landtag procéda à une enquête et, dans son rapport, signala le manque de souplesse de la gestion. Par suite de la centralisation administrative, l'exécution de tout projet se trouvait subordonnée à de nombreuses formalités, d'où de longs retards; en outre la subdivision du budget en chapitres nettement délimités réduisait la liberté d'action de la direction et sa faculté d'adaptation aux circonstances. Le rapport signalait également la fonctionnarisation du personnel, quasiment irrévocable et dont l'avancement était rigoureusement réglementé, ce qui ne l'incitait guère aux initiatives comportant des responsabilités.

Quels ont été les résultats de l'exploitation française des mines de la Sarre? On se rappelle que nous avons signalé au cours du chapitre III le retard avec lequel on a résolu la question de l'organisation administrative à leur donner. Depuis 10 ans, c'est toujours une organisation provisoire qui subsiste et cela n'a pas facilité la tâche de la direction.

D'une façon générale on s'est plu à rendre hommage à l'œuvre de celle-ci en matière industrielle. D'importants travaux neufs ont été exécutés, l'exploitation a été améliorée, le gisement est aujourd'hui en bien meilleur état que lorsqu'il est devenu la propriété de l'Etat français.

La production a évolué comme suit :

1913	12.875.000 tonnes
1920	9.199.000 —
1921	9.326.000 —
1922	10.943.000 —
1923	8.946.000 —
1924	13.648.000 —
1925	12.497.000 —
1926	14.639.000 —
1927	13.193.000 —
1928	12.661.000 —

La production a, en 1926, largement dépassé celle de 1913. C'est là encore un résultat satisfaisant.

Les résultats financiers sont malheureusement moins favorables. Voici quel a été pour les années considérées le produit brut par tonne extraite (en francs).

1920	14,85
1921	11,02
1922	14,41
1923	13,40
1924	15,13
1925	10,41
1926	6,45
1927	3,49
1928	0,67

La diminution est impressionnante, elle s'explique, bien entendu par la situation même du marché houiller. Toutefois l'explication ne vaut que dans une certaine mesure, nous verrons tout à l'heure pourquoi.

Le bénéfice réalisé a été au total de 483 millions de francs de 1920 à 1928. Sur ce chiffre, 261 millions ont été versés au Trésor, 222 millions ont été versés aux réserves financières. Le bénéfice distribué a donc été de 261 millions. Le capital des mines de la Sarre étant de 1.800 millions (300 millions de marks-or) l'intérêt annuel représente environ 1,60 %. Tou-

tefois il ne faut accorder à ce dernier chiffre qu'une signification limitée, car, durant les années considérées, le franc a été instable et il y aurait lieu aussi de tenir compte des difficultés des premières années d'exploitation.

Mais d'autres chiffres permettent des constatations intéressantes. Si l'on rapporte le bénéfice distribué avec la production, on voit que, par tonne, ce bénéfice s'est élevé à 2 20 environ. Or, c'est là un chiffre très inférieur à celui des principales compagnies houillères françaises. Voici quels ont été les bénéfices distribués par tonne extraite en 1923 et en 1927 pour quelques compagnies.

	Bénéfices distribués par tonne extraite	
	1923	1927
Aniche	6,80	6,70
Anzin	7,30	7,30
Bruay.....	7,40	10,90
Courrières	8	12,50
Lens	8	8,40

Le bénéfice réparti par tonne extraite a donc été en moyenne de 7.50 en 1923, de 9.50 en 1927 dans les grandes entreprises houillères mentionnées. Ces chiffres sont l'un le triple, l'autre le quadruple du chiffre moyen réparti par les mines sarroises entre 1920 et 1928.

Si nous prenons maintenant le bénéfice déclaré pendant les 4 années 1922, 1923, 1924 et 1925, considérées comme années d'exploitation normale, nous voyons que pour les mines de la Sarre, la production a été de 49.500.000 tonnes, le bénéfice net déclaré de 165 millions (environ 3.50 par tonne); alors que pour les mines d'Aniche, la production a été de 10.300.000 tonnes, le bénéfice de 79 millions (7 60 par tonne); pour les mines d'Anzin, la production a été de 12 millions de tonnes, le bénéfice de 115 millions (9,50 par tonne); pour les mines de Courrières, la production a été de 10 millions de tonnes, le bénéfice de 98 millions (9 80 par tonne); pour

les mines de Bruay, la production a été de 10.600.000 tonnes, le bénéfice de 92 millions (8.70 par tonne); pour les mines de Lens, la production a été de 7 millions de tonnes (période de reconstitution), le bénéfice de 94 millions (13 fr. par tonne).

Au total pour les cinq entreprises, la production a été de 49.900.000 tonnes, soit très sensiblement la production de la Sarre, mais le bénéfice s'est élevé à 478 millions de francs, alors que pour la Sarre il n'a été que de 165 millions.

Un dernier chiffre. En 1928, les mines de la Sarre ont perdu de l'argent. Le bilan publié au *Journal Officiel* ne fait pas état des pertes, mais les réserves ne s'élèvent plus qu'à 321 millions de francs contre 334 millions à la fin de 1927, ce qui fait ressortir une perte nette de 13 millions. Or, en cette même année 1928 les charbonnages ci-dessous ont déclaré les chiffres suivants :

Aniche	41 millions
Anzin	37 —
Courrières	54 —
Bruay	38 —
Lens	60 —

Certes, tous ces chiffres ne sont pas rigoureusement comparables entre eux. Et l'on ne peut soutenir que les mines sarroises, exploitées par l'industrie privée, eussent réalisé 480 millions de bénéfices de 1922 à 1925. Mais ce qu'il est, semble-t-il, possible d'affirmer, c'est que les résultats eussent été meilleurs. Et l'on conçoit que M. Charlot, dans un rapport sur le projet de loi créant un Office des mines de la Sarre, ait écrit les lignes suivantes :

« Du point de vue industriel, on ne peut que constater la bonne marche de la régie sarroise et rendre pleine et entière justice à l'œuvre admirable des ingénieurs français qui ont amélioré les méthodes d'exploitation et leur rendement. Du point de vue financier et commercial, les résultats appellent quelques réserves. »

Faut-il donc incriminer le haut-personnel auquel est con-

fiée la direction des Mines ? Il s'agit d'hommes dont la valeur technique et la conscience sont indiscutables et indiscutées. Alors ? C'est de toute évidence l'institution elle-même qui est en cause.

V. Des services rendus à la collectivité par les entreprises publiques.

A la vérité, le terrain financier paraît peu sûr aux partisans de l'entreprise publique eux-mêmes. Et ils ont essayé de porter la discussion sur un autre terrain, où la défense leur paraît plus aisée, celui des services rendus à la collectivité. Mieux, ils ont affirmé leur dédain pour les résultats financiers. L'entreprise publique a pour but non pas de faire des bénéfices, mais de « procurer aux consommateurs le maximum d'utilité et d'économie ». C'est là assurément un bel idéal. Mais que d'abus commis en son nom !

Un rapport publié en 1922 par la Fédération française des P.T.T. signalait qu'en 1900, 1029 entreprises municipales anglaises dont le capital était de plus de 3 milliards de francs avaient réalisé un bénéfice global de 9 millions et demi, soit 3 % du capital¹. « Une entreprise privée, ajoutait l'auteur du rapport, aurait fixé le revenu du capital au minimum à 5 %; ces cinq pour cent se seraient traduits par 140 millions de pertes, et comme la raison d'être, le principe même des entreprises capitalistes réside dans le profit, les 140 millions de pertes auraient été compensés par une élévation des prix. Les entreprises municipales ont ainsi réparti 140 millions à la collectivité. »

Il est clair qu'un tel raisonnement n'est juste que si la faiblesse des profits réalisés provient d'un abaissement des ta-

1. A la Chambre des Communes, MM. Ramsbottom et Mord ont énergiquement demandé la remise du service téléphonique anglais à une société privée, « une des plus grosses affaires du pays étant improductive et ne rendant pas à la collectivité les services qu'on peut en attendre » (séance du 11 février 1930).

rifs. Encore faut-il se rendre compte de ce qui se passe alors. Les tarifs étant abaissés, les consommateurs de gaz, d'eau, etc., et non la collectivité, bénéficient de ces 140 millions. Mais les municipalités, pour édifier les usines, les canalisations, etc... ont dû emprunter. Elles doivent assurer le service de ces emprunts. Comme les entreprises municipales ne leur en donnent pas le moyen, elles doivent le demander à l'impôt. En définitive, il y a bien quelqu'un qui paie, et si ce ne sont pas les usagers, ce sont les contribuables. Encore faut-il ajouter que souvent tous deux paient. Les tarifs en effet ne sont pas inférieurs à ceux que fixerait une entreprise privée, ce sont les prix de revient qui sont supérieurs. La collectivité, dans ce cas qui est fréquent, est loin de tirer avantage du faible rendement de l'entreprise publique.

Certes, il peut se faire qu'une politique qui tend à assurer un service public à un tarif inférieur au prix de revient, dans un but social, politique, économique, le déficit ainsi créé étant comblé par l'impôt, se justifie au nom des intérêts supérieurs de la collectivité. Mais outre qu'un tel cas est rare, il est bien certain qu'une politique de cette nature ouvre la porte à tous les abus. Quand, durant la guerre, les régies municipales d'approvisionnement ont perdu de l'argent, elles n'ont pas manqué de rétorquer à qui leur en faisait l'observation que c'était « pour lutter contre la vie chère ». Préoccupation légitime en soi, n'a pas manqué d'observer dans un rapport d'inspection l'Inspecteur général des Services administratifs du Ministère de l'Intérieur de France », mais, sans nier le bénéfice que les consommateurs ont pu parfois en retirer, on peut se demander jusqu'à quel point une telle intervention peut se légitimer. Si la défaillance ou l'insuffisance peuvent justifier l'action municipale, le motif uniquement tiré de la cherté de la vie est un de ceux dont il ne convient de faire état qu'avec beaucoup de circonspection, sous peine d'exposer les finances des communes aux pires aléas. Il est à craindre que les communes qui voudraient entrepren-

dre, de propos délibéré, une lutte contre la vie chère, n'atteignent à cet égard qu'un résultat passager tout en compromettant irrémédiablement leur propre situation financière¹ ».

Ce n'est pas tout du reste. Outre qu'il peut être singulièrement aventuré d'accepter volontairement de travailler à perte pour lutter contre une hausse des prix qui résulte du fait même des conditions économiques, encore faut-il — c'est la même observation que tout à l'heure — que l'acheteur en bénéficie. Or très fréquemment, les pertes que l'on entend justifier par la volonté de lutter contre une hausse des denrées essentielles proviennent tout simplement d'une mauvaise gestion.

Enfin, il est un principe qui doit dominer toute la question. Tout acte de l'autorité publique qui se traduit budgétairement doit faire l'objet d'une étude budgétaire. Autrement dit on doit chiffrer ses conséquences financières très exactement, afin de se rendre compte, qu'on nous pardonne l'expression, « si le jeu en vaut la chandelle ». Or souvent on demande à l'entreprise publique un sacrifice qu'on se garde d'évaluer, parce que, si on le faisait, on se rendrait compte que le coût de l'opération est disproportionné au résultat qu'on en peut attendre. Et quand, ensuite, il faut combler le déficit de l'entreprise, on met en cause les difficultés économiques, le mauvais vouloir des capitalistes et... alors que tout simplement c'est la « gestion électorale » qui est en cause.

Sans même aller aussi loin, il faut condamner toute politique qui, au nom d'intérêts généraux même légitimes, tend à rompre l'équilibre de l'exploitation d'une entreprise publique. La mesure que l'on entend prendre pour donner satisfaction à ces intérêts — abaissement des tarifs, création de voies ferrées dont l'exploitation ne peut pas être rémunéra-

1. Rapport publié par les *Annales de l'Economie collective*.

trice, etc... -- doit être le fait d'un acte d'autorité de l'administration, avec les conséquences budgétaires qui en résultent.

Les exemples des avantages que présente une telle façon de faire sont extrêmement nombreux. C'est ainsi que le Comité National suédois de la Chambre de Commerce Internationale signale le cas des chemins de fer suédois : « Le fait qu'en dépit d'une élévation des tarifs-marchandises qui a provoqué les protestations des milieux économiques, les chemins de fer de l'Etat doivent être subventionnés pour être à même de continuer leur exploitation, tient avant tout à ce que les pouvoirs publics ont cru devoir, comme chacun le sait, par une regrettable confusion de la politique avec l'économie de l'entreprise ferroviaire, utiliser sans indemnité les chemins de fer, soit pour des fins sociales sous forme de réductions momentanées de tarifs, soit pour des buts stratégiques ou pour des objets culturels, en ordonnant la construction de lignes qui continuent à être déficitaires. En négligeant ainsi de pourvoir aux besoins consécutifs de l'exploitation lorsqu'ils décidaient la construction de lignes déficitaires ou des réductions de tarifs, les pouvoirs publics n'ont pas seulement aventuré le rendement des chemins de fer de l'Etat; ils ont en outre imposé à ces chemins de fer la nécessité de subventions incontrôlables qui leur ont interdit l'application des principes élémentaires qui doivent constituer la base de toute entreprise commerciale bien conduite¹. »

Une situation analogue se présente pour les usines hydro-électriques de l'Etat suédois. Nous citons ici encore le rapport du même Comité :

« Il n'est pas douteux qu'une subvention de l'Etat sous forme de tarifs très réduits, a fait naître un certain nombre

1. *Gestion des entreprises publiques et des entreprises privées en Suède*. Rapport à la Chambre de Commerce internationale.

d'industrie électro-chimiques et électro-thermiques qui n'eussent jamais pu prendre racine dans le pays, au moins dans les localités où elles se trouvent actuellement, c'est-à-dire surtout dans les environs immédiats de Trollhattan, si l'Etat leur avait fait application de principes commerciaux rigoureusement sains. La meilleure preuve que les dirigeants des usines hydro-électriques de l'Etat se rendent eux-mêmes compte de cette situation est que l'Administration des Forces hydrauliques a racheté, il y a quelques années, à un prix d'environ douze millions de couronnes, un contrat de fourniture d'énergie consenti à un tarif extrêmement réduit et pour des livraisons considérables à une industrie électro-thermique n'ayant plus de raison d'être après la fin de la guerre, en invoquant à l'appui de ce rachat que l'énergie ainsi libérée pouvait être placée ailleurs à un tarif infiniment plus élevé. Si l'Etat persistait dans cette voie et rachetait les contrats de toutes les industries qui ne supportent qu'avec peine les taxes actuelles et qui supporteraient encore moins un relèvement de tarifs, il y aurait lieu de prévoir à cet effet un capital s'élevant à plusieurs dizaines de millions... Par ailleurs il est dans la nature même des choses qu'une institution comme l'Administration des Forces hydrauliques de l'Etat n'a pas la même liberté d'action qu'une entreprise similaire privée, lorsqu'il s'agit notamment, par suite d'une dépression économique momentanée, ou pour toutes autres raisons, de restreindre l'aménagement de nouvelles chutes ou de suspendre les travaux d'agrandissement des usines déjà existantes. Et l'Administration des forces hydrauliques s'est en effet montrée peu disposée, pendant les années de crise économique, à restreindre son activité et à licencier son personnel et ses ouvriers. Autant qu'on en peut juger, elle a au contraire poursuivi l'exécution de projets qui ne sauraient résister à un examen critique au point de vue économique. La responsabilité de cet état de choses appartient avant tout aux personnalités

dont dépend la décision, et surtout au Riksdag. Outre les considérations de chômage, des considérations locales ou autres, étrangères à la question, sont certainement intervenues dans bien des cas. C'est ainsi que notamment l'usine hydro-électrique de Norforrs, construite au cours de ces dernières années, fut certainement restée à l'état de projet si des considérations sociales et politiques n'étaient intervenues dans la solution de la question. Il est difficile d'établir si la politique de tarifs appliquée à Trollhattan, politique qui a concédé, pour une longue période, une part considérable de l'énergie produite à des industries électro-chimiques et électro-thermiques dont l'existence dépend de l'application de ces tarifs réduits, a pour origine le désir de l'Etat de favoriser l'industrie nationale et de créer des possibilités de travail. Si telle a vraiment été la pensée des pouvoirs publics, il est permis de considérer comme une erreur de principe le fait d'imposer à l'Administration des forces hydrauliques une tâche absolument étrangère à sa mission normale. Si l'Etat entend faire servir les entreprises commerciales publiques à la réalisation de ses visées économiques et sociales, il n'est que juste qu'il en fasse lui-même les frais, d'autant plus qu'il ne manquerait pas d'en être entièrement ou partiellement indemnisé par l'augmentation du rendement des impôts, par une activité plus grande de ses chemins de fer et de ses canaux etc¹... »

Nous avons là des cas-types de la confusion entre la gestion des entreprises publiques et la politique générale des administrations dont elles dépendent. Il est évidemment normal qu'un Etat fasse construire une voie ferrée qui présente un intérêt stratégique. Mais il est mauvais d'en inclure sans discrimination le coût dans les dépenses générales d'un réseau d'Etat. Qu'on le fasse, et les « voies électorales » — moins justifiables que les voies stratégiques — ne tardent pas à se

1. Rapport cité.

multiplier. « L'un des plus grands périls que présente la gestion publique est de céder à la pression des consommateurs pour faire appliquer et maintenir des tarifs inférieurs aux frais. Cette gestion publique obéit plus facilement aux réclamations de certaines catégories d'usagers (employes, journalistes, hommes politiques, communes, à l'occasion des fêtes, d'expositions ou pour favoriser le développement local), ou de régions qui, en raison de l'éloignement où elles se trouvent des centres de consommation ou à cause de crises temporaires dans la production et la vente de leurs produits, demandent des tarifs exceptionnellement bas et sans rapport avec le prix de revient ou les prix que l'on fait payer aux autres consommateurs. L'entreprise privée offre sans doute une plus grande résistance, parce que cette pression des consommateurs doit, pour produire son effet, se manifester par l'intermédiaire des pouvoirs politiques et doit vaincre de plus forts obstacles ; l'entreprise privée en effet est obligée d'équilibrer les frais et les prix, et ne peut, comme l'entreprise publique, recourir à des impôts pour compenser ses déficits. La gestion publique met plus longtemps à supprimer les tarifs de faveur une fois qu'elle les a concédés, ou à compenser les pertes qu'elle a éprouvées à la suite du retard qu'elle a mis à établir les nouveaux tarifs, même quand ce retard a été nuisible pour le budget de l'entreprise¹ ».

Le cas des franchises postales et télégraphiques accordées aux administrations publiques constitue également un exemple tout à fait caractéristique des charges qui sont parfois imposées aux entreprises publiques. Souvent ces franchises ne font l'objet d'aucune évaluation : les administrations des P.T.T. en supportent la charge non chiffrée et il en résulte les pires abus. La création d'une administration autonome des Postes et Télégraphes en Italie n'a-

1. Rapport à la Chambre de Commerce internationale par M. G. Borgatta.

t-elle pas mis en lumière le fait qu'en 1925-26 la charge qui résultait des franchises postales s'élevait à 25, 7 %, et celle résultant des franchises télégraphiques à 27, 7 % des recettes totales. Cette charge n'était aussi lourde que parce que les administrations bénéficiaires des franchises pouvaient se désintéresser de ce que coûtait un recours très excessif aux services postaux et télégraphiques. En France, les franchises ne faisaient l'objet naguère d'aucune évaluation. Depuis que les P.T.T. ont un budget autonome, l'Etat leur verse chaque année une somme forfaitaire en paiement des services rendus. Mais le projet de budget de 1930 prévoyait à cet effet un versement de 90 millions, alors que, d'après le rapporteur de la Commission des finances, la charge réelle que représentent ces services au prix de revient dépasse 175 millions de francs. Et le rapporteur de remarquer « combien il est peu logique de laisser à la charge du budget annexe une partie importante des dépenses effectuées pour le compte d'autres services de l'Etat, dépenses qui compromettent l'équilibre dudit budget et faussent le jeu de la loi du 30 juin 1923 ».

Cette confusion entre les finances d'une entreprise privée et les finances publiques peut aller très loin. M. Yves Guyot a cité le cas d'une municipalité anglaise qui préleva sur le fonds de réserve de la régie du gaz une somme de 8.897 livres... pour payer les frais engagés à l'occasion d'une visite du roi. Il est certain que de tels abus sont à tous égards condamnables. Et nous en revenons toujours au principe du « prix de revient » à propos duquel M. Schelle, dans son rapport à l'Institut International de Statistique, faisait, en 1911, les observations suivantes :

« Quel que soit le but que se proposent des pouvoirs publics, en organisant des entreprises industrielles, que ce soit dans un but fiscal, dans un but d'économie, dans l'intérêt du public consommateur ou même dans l'intérêt exclusif des salariés, il est indispensable qu'on puisse savoir si ces entreprises donnent réellement des profits et des pertes et quel en est le montant.

« Les services industriels publics ne sont presque jamais essentiels en ce sens qu'ils pourraient être confiés à l'industrie privée; ils ressemblent à des entreprises particulières et donnent lieu à des recettes spéciales; il doit donc être possible de fournir aux contribuables, en ce qui les concerne, les moyens d'en connaître le rendement de la même manière que les actionnaires ou les créanciers les connaissent dans les entreprises particulières. Prétendre que l'on doit négliger le côté financier des exploitations d'Etat ou des exploitations municipales, parce qu'elles sont constituées en vue de l'intérêt public, n'est qu'un moyen d'écarter les critiques possibles. Les gestions publiques peuvent, comme les autres, être bonnes ou mauvaises. Si elles sont destinées à procurer des avantages injustement ou justement, à telle ou telle catégorie de personnes, consommateurs ou salariés, il faut tout au moins que ceux qui payent, c'est-à-dire les contribuables, sachent par eux-mêmes ou par leurs représentants, s'ils ne payent pas plus qu'il ne convient. Cette nécessité ne saurait être contestée dans aucun pays.

« A un autre point de vue, la prétention qu'ont les Etats ou les municipalités dans certains cas de mieux servir le public que l'industrie privée, ne saurait se justifier quand ces Etats ou ces municipalités ne fournissent pas au public des renseignements suffisants sur leur gestion¹. »

Ce dernier point mérite une particulière attention. Lisons, en effet, ce qu'écrivait il y a quelques années un parisisan déterminé de la régie, M. Edgard Milhaud, dans les *Annales de la Régie Directe* :

« A l'occasion de contestations entre le réseau de l'Etat et des fournisseurs, la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat, en deux affaires différentes, dégagent à peu près au même moment, en 1889, les conséquences générales qui résultent de cette situation et les inscrivent dans la jurisprudence. L'Administration des chemins de fer de l'Etat, prononce le Conseil d'Etat dans un arrêt du 22 juin 1889, en exploitant une ligne, fait acte d'entrepreneur de transports et peut, en cette qualité, être tenue envers les tiers d'obligations dont la connaissance appartient à l'autorité judiciaire, et non à l'autorité administrative. « L'Administration des chemins de fer de l'Etat, déclare le 8 juillet la Cour de Cassation, en exploitant les lignes de

1. Cité par Yves Guzyot, *La gestion par l'Etat et les municipalités*.

son réseau, fait acte de commerce, comme les compagnies concessionnaires des autres lignes de voies ferrées; en conséquence, le traité passé entre cette administration et une Société d'imprimerie, pour la fourniture, par cette dernière, des impressions nécessaires à l'exploitation, ressortit à la juridiction commerciale; et cette juridiction, pour statuer sur les contestations auxquelles ledit traité donne lieu, doit se référer aux règles du droit commun, sans avoir à faire acception des règles du droit administratif, concernant la gestion des intérêts publics de l'Etat. »

Ce sont les mêmes principes qui tendent à prévaloir peu à peu, dans les relations entre l'Etat industriel et ses clients, — ses clients, c'est-à-dire tout le monde.

On se rappelle, sans doute, l'affaire de Mlle Sylviac avec l'Administration du téléphone, en 1902. Elle fit à l'époque beaucoup de bruit. Mlle Sylviac, ne pouvant obtenir la communication demandée, avait, dans un mouvement d'impatience, laissé échapper à l'adresse de la surveillante du téléphone et de ses subordonnées des propos « dépourvus d'urbanité ». Aussitôt l'Administration, pour lui appliquer séance tenante une peine dont elle disposait, « lui coupa son fil », c'est-à-dire, après lui avoir fait payer son abonnement au téléphone, lui en supprima l'usage; et immédiatement après, elle la déféra à la juridiction correctionnelle en vertu de l'art. 224 du Code pénal, qui punit l'outrage fait « à tout officier ministériel ou agent dépositaire de la force publique, et à tout citoyen chargé d'un ministère de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. »

Laissons de côté le premier point, application régulière d'une disposition abusive du contrat passé par l'abonné avec l'administration; ce qui est intéressant, c'est de savoir si les agents d'une exploitation industrielle comme les téléphones doivent ou ne doivent pas être considérés comme des officiers ministériels ou agents dépositaires de la force publique ou comme des citoyens chargés d'un ministère de service public, et par suite si le même outrage qui, fait à un agent d'une entreprise privée, sera puni d'une amende de 1 à 5 francs devra, fait à un agent d'une entreprise industrielle de l'Etat, être puni d'une amende de 16 à 200 francs, avec cette aggravation que l'offenseur pourra, outre l'amende, être condamné à faire réparation à l'offensé, et que s'il retarde ou refuse, il sera contraint par corps. »

« C'est tout le problème de la nature juridique de l'Etat industriel,

et du caractère des relations entre le public et l'Etat industriel, qui se trouvait engagé dans ce débat.

« Mlle Sylviac, écrit Marcel Sembat, fut vigoureusement défendue; la presse l'encouragea, des gens vanterent son héroïsme, les abonnés du téléphone se réunirent et, dans l'assemblée constitutive, un enthousiaste s'aventura jusqu'à la proclamer Jeanne d'Arc... »

« L'actrice de l'Odéon fut acquittée, acquittée en première instance. Et l'affaire en resta là. Mais un autre abonné, qui s'était trouvé dans un cas semblable, M. Belloche, fut condamné et son affaire vint en appel, puis en cassation. C'est donc à son sujet que statua la Cour suprême. En quel sens ?

« La Cour d'appel de Paris ayant, par arrêt du 25 octobre 1904 réformé le jugement du Tribunal correctionnel, et le procureur général près la Cour de Paris, ayant formé un pourvoi contre cette décision dans l'intérêt de la loi, la Cour de Cassation rejeta le pourvoi. Les attendus de cette sentence, qui fixe désormais la jurisprudence, méritent d'être retenus. Les voici :

« La Cour, attendu que, par les expressions « citoyen chargé d'un ministère de service public », il faut entendre tout agent investi, dans une mesure quelconque, d'une portion de l'autorité publique, mais qu'on ne saurait comprendre, sous cette dénomination, toutes les personnes qui ne participent pas à cette autorité, bien qu'un intérêt public s'attache à leurs services; attendu que Belloche a été poursuivi pour outrages envers la dame N..., employée du téléphone et considérée comme chargée d'un ministère de service public; qu'il appert de l'arrêt attaqué que le travail de cette employée consiste spécialement à donner la communication aux abonnés qui la demandent; attendu qu'un tel emploi n'implique attribution ou délégation d'aucune partie de l'autorité publique; qu'on ne saurait non plus attacher une telle conséquence au serment professionnel qui aurait été prêté par la dame N... : que, par suite, l'arrêt attaqué, en décidant que l'art. 224 du Code pénal n'était pas applicable en l'espèce, n'a commis aucune violation de cet article; Rejette le pourvoi. »

Ainsi M. Milhaud considère comme un progrès cette reconnaissance des droits les plus élémentaires de la clientèle des régies. N'y a-t-il pas lieu dans ces conditions d'être quelque peu surpris quand il ajoute :

« Les consommateurs sont sans contrôle, sans action sur l'entre-

prise privée. Ils ne sont pas sans action sur l'entreprise publique.

« Ils peuvent d'abord peser sur elle par la presse.

« Les compagnies capitalistes ne redoutent pas l'action de cette dernière, d'abord parce qu'elles relèvent de leurs actionnaires, et non de l'opinion publique; ensuite parce qu'elles n'ignorent pas l'art de mettre la presse, la presque totalité de la presse, dans leur jeu.

« Au contraire, les administrations publiques sont sensibles aux campagnes dirigées contre elles, et vis-à-vis d'elles, du moins vis-à-vis de celles qui gèrent les régies, la presse est libre. Il n'y a pas de caisse noire pour défendre les régies d'Etat.

« Il existe un second moyen de pression du public sur les entreprises publiques; c'est le contrôle de ses représentants, conseillers municipaux, conseillers généraux, députés, sénateurs.

« Mais ce contrôle est intermittent, il est lointain. Il n'est pas toujours compétent.

« Notre époque est l'époque de l'organisation, et il est apparu que le vrai moyen de défense des intérêts du public vis-à-vis des services publics, c'est son organisation. En fait, de plus en plus, en face de l'administration, le public s'organise. On connaît les ligues de l'enseignement, les ligues de pères de famille, les sociétés d'amis des arts, de protection des sites, etc. et parmi tant d'autres, au premier plan : la ligue des Droits de l'Homme et du Citoyen. Aux Etats-Unis, en face des administrations municipales se sont dressés, dans une série de villes, sur l'initiative de quelques citoyens, les « bureaux de recherches municipales » qui exercent, dans le sens de l'introduction de pratiques rationnelles d'administration et de gestion, une activité remarquable. Dans l'ordre du contrôle des régies, on peut citer pour la France l'Association des Abonnés au Téléphone, le Touring-Club de France, la Ligue des voyageurs de l'Ouest-Etat. Ces associations s'adressent à l'opinion publique et aux pouvoirs publics, protestent contre les abus, organisent des campagnes de presse. Mais elles font plus : elles abordent l'étude pratique des problèmes. »

Pour M. Milhaud, le public est sans action sur l'entreprise privée, il n'est pas sans action sur l'entreprise publique.

N'est-ce pas le contraire qui est vrai ?

Mlle Sylviac fut naguère acquittée. Mais le seul fait qu'elle ait pu être poursuivie n'est-il pas de nature à inspirer de légitimes inquiétudes ?

En fait, nous nous trouvons toujours en présence du même problème : confusion entre les actes de gestion et les actes d'autorité. Ce n'est pas un danger imaginaire. Pour couvrir les actes de gestion, les autorités publiques ne sont que trop tentées de recourir aux actes d'autorité. Le public, alors, peut se plaindre. Il est sûr que ses réclamations ne seront pas entendues. Quand, au contraire, le service est assuré par une entreprise privée, il est toujours possible aux usagers d'en appeler aux autorités que rien n'arrête dans leur tâche de contrôle. On est ainsi amené à dire, sans paradoxe, que le contrôle public s'exerce plus facilement sur une entreprise privée que sur une entreprise publique. Un exemple : l'usager du télégraphe en France est sans recours contre l'administration en cas de non-transmission, retard, mutilation des télégrammes expédiés. Aux Etats-Unis les compagnies sont responsables et il appartient aux tribunaux de se prononcer en cas de contestation.

6. — Les entreprises publiques et les finances publiques

Pour justifier la gestion publique, on a fait état de considérations fiscales. Les bénéfices obtenus par ces entreprises viendraient améliorer la situation des finances publiques et permettre la réduction des impôts. C'est la conception du capitalisme d'Etat. Rappelons-nous l'idée de Goldscheid : « A l'Etat fiscal endetté, devra être substitué l'Etat économique rétabli dans ses droits de propriété ».

En réalité, on peut se demander si l'entreprise publique constitue une source de revenus aussi intéressante que l'affirment ses partisans ? Nous ne parlons pas bien entendu du monopole fiscal. Le monopole fiscal rapporte. En ce qui le concerne, ce qu'on peut seulement se demander, c'est si les revenus que l'Etat en tire ne seraient pas assurés plus

simplement par la taxation des produits dont la vente serait laissée au commerce libre. Ce serait, semble-t-il, fréquemment le cas. On a souvent fait remarquer que l'impôt sur les tabacs rapportait davantage au Trésor anglais que le monopole au Trésor français.

Lorsqu'il s'agit d'entreprises travaillant pour le marché, il arrive très fréquemment que des exemptions fiscales leur soient accordées. Il en résulte que les bénéfices déclarés sont parfois purement fictifs, étant inférieurs au montant des impôts que devrait verser l'entreprise si celle-ci était exploitée par une société privée.

Pour les entreprises publiques elles-mêmes, l'exemption d'impôt est un avantage considérable, étant donné le poids des charges fiscales à l'heure actuelle. On a même pu voir dans ce fait une atteinte à la libre concurrence et la Conférence Economique internationale de Genève en 1927 s'en est préoccupée; la « recommandation » suivante étant même adoptée :

La Conférence s'est préoccupée du fait que certains gouvernements participant à la direction et au contrôle d'entreprises commerciales, industrielles, bancaires, de transports maritimes ou autres, ont parfois revendiqué, en s'appuyant sur leur souveraineté, divers privilèges, immunités ou autres avantages au profit de ces entreprises, et les ont même obtenus en vertu des règles de courtoisie internationale.

Constatant que ces avantages ont donné aux entreprises qui en bénéficient une situation injustement favorisée par rapport aux entreprises privées similaires, la Conférence déclare que lesdits avantages constituent une atteinte à la libre concurrence en créant une discrimination entre des exploitations opérant côte à côte.

En conséquence, la Conférence recommande :

Que lorsqu'un Gouvernement dirige ou contrôle une entreprise industrielle, commerciale, bancaire, de transports maritimes ou autre, il ne soit pas, à ce titre, et en tant que participant à des entreprises de ce genre, traité comme s'il était fondé à bénéficier de droits souverains, de privilèges ou d'immunités fiscales, ou d'une exemption des obligations auxquelles sont assujetties les entreprises similaires

de caractère privé, étant nettement entendu que cette recommandation ne s'applique qu'aux entreprises commerciales ordinaires, en temps de paix.

Pour les collectivités publiques, les exemptions accordées aux entreprises qu'elles possèdent font souvent des bénéfices que celles-ci versent un véritable leurre, puisque ces bénéfices restent inférieurs aux impôts qui devraient être perçus. Les Banques cantonales suisses ont versé aux Caisses publiques, en 1927, des impôts à concurrence de 1.313.000 fr. et des bénéfices s'élevant à 11.372.000 fr., soit au total 12.685.000 fr. Or les huit grandes banques privées ont versé, en impôts, 13.216.000 fr.

Parfois l'entreprise publique paie les mêmes impôts que l'entreprise privée à l'exception toutefois naturellement des impôts prélevés sur les coupons payés aux actionnaires. Or en 1928 l'impôt sur les coupons payés par la Société des Mines de Lens, par exemple, a représenté environ 3 francs par tonne extraite, soit une somme supérieure au moment du bénéfice annuel moyen distribué, par tonne extraite, par les mines de la Sarre, depuis que celles-ci appartiennent à l'Etat français¹.

Mais il y a plus.

Lorsqu'on examine, du point de vue des finances publiques, les résultats des entreprises publiques, il ne faut pas oublier que celles-ci ne sont pas toujours bénéficiaires. Il peut y avoir des pertes. Ce sont alors les contribuables qui doivent payer. Au lendemain de la guerre, on a vu la situation financière de nombreux pays singulièrement aggravée par les résultats déficitaires des entreprises publiques. Et

1. En 1928, les impôts payés au Trésor français par la Compagnie P. L. M. se sont élevés à 814.901.000 fr., les impôts versés par le réseau de l'Etat à 435.236.000 fr. Bien entendu, il faut tenir compte de l'intensité du trafic sur les deux réseaux, mais dans les impôts payés par le P. L. M., il en est un certain nombre qui frappe la Société en tant que société privée et que ne paie pas le réseau d'Etat.

ce fut là une des causes du grand mouvement de « commercialisation » de ces entreprises, dont nous avons indiqué les tendances. Il s'agissait le plus souvent de déficits d'exploitation qu'expliquaient les circonstances. Mais parfois il y a eu des « pertes » provenant de la gestion elle-même. C'est ainsi que M. Nicolas, dans l'étude que nous avons déjà citée, signale le fait suivant :

Quelques exemples illustreront clairement cette carence. Le plus remarquable est fourni par l'affaire Barmat, dont le retentissement a été très grand dans toute l'Allemagne. Un Polonais, nommé Barmat, avait procédé à de vastes spéculations sur les biens réels, et grâce à l'inflation, il avait remporté de faciles succès. La stabilité monétaire lui porta un coup terrible et, dans les derniers mois de 1924, il fut déclaré en faillite. Or, il peut sembler surprenant pour l'opinion étrangère que la liste des créanciers lésés ait compris le service des Postes et plusieurs banques publiques parmi lesquelles, en premier lieu, la *Seehandlung*. Celle-ci s'était trouvée, à la fin de 1923, la seule institution financière qui disposât de fonds importants. Le désir d'entretenir la vie économique du pays et aussi certaines camaraderies intéressées firent employer une part appréciable de ces ressources en avances à Barmat; lors de la défaillance de celui-ci, toutes les réserves du Bilan et une forte subvention gouvernementale furent absorbées par les pertes subies, qui dépassèrent 30 millions de marks. En effet, les garanties remises à la Banque étaient presque entièrement illusoires; celles-ci sous l'influence d'un directeur dont la corruption fut avérée, le docteur Helwig, avait accepté, par exemple, en couverture d'un prêt de 6 millions de marks, des actions auxquelles l'expertise attribua une valeur de 300.000 marks à peine. Et si c'est là un cas particulièrement mis en lumière, lors des débats, il n'est en aucune façon exceptionnel, et il peut être considéré comme typique des conditions dans lesquelles l'administration engagea les deniers de l'Etat.

Du moins, la puissante banque nationale de Prusse put supporter les conséquences de sa légèreté, et au prix de gros sacrifices, assainir son bilan. Il en fut autrement de certains petits organismes dont la situation se trouva compromise gravement.

La Banque Nationale d'Oldenbourg, en particulier, subit des pertes considérables, que l'on estime généralement à 5 millions de marks. C'était beaucoup plus qu'elle ne pouvait supporter, et l'Etat intéressé dut se substituer à elle pour les couvrir. Certes, la Banque prétend rembourser quelque jour, sur ses bénéfices futurs, les fonds qu'il lui avança, mais la probabilité de ceux-ci apparaît, pour le moins, comme hypothétique. Le dernier exercice, celui de 1926, s'est soldé par une perte de 37.136 marks; les affaires à long terme sont financées en partie, au moyen de fonds détenus à titre précaire, enfin les ressources liquides ne représentent que 5 36 millions de marks en face d'exigibilités immédiates supérieures à 11 millions; de telle sorte qu'un journal aussi sérieux que la *Frankfurter Zeitung*, après avoir qualifié de non liquide la situation de la Banque nationale d'Oldenbourg, a pu se demander si les capitaux importants qui lui sont confiés ne sont pas en grande partie ceux de la Caisse nationale d'épargne dont les directeurs sont les mêmes que les siens.

« Lorsque les fonds des caisses d'épargne sont confiés aux Girocentrales, ils ne sont pas toujours, d'ailleurs, gérés avec plus de prudence. C'est ainsi qu'en 1925, la *Girocentrale für Ostpreussen* de Königsberg a perdu de 6 à 8 millions de marks-or dans des spéculations sur le seigle, qui avaient pour but de faciliter aux grands propriétaires fonciers l'écoulement d'une récolte très abondante.

« Plus récemment, la Banque allemande pour le Commerce du Bois s'est trouvée à son tour dans une situation difficile. Des avances inconsidérées, faites à découvert sur des stocks de bois d'aulne, produit des grands domaines prussiens et poméraniens, ont laissé un déficit de 846.707 marks, auquel il n'a été possible de faire face qu'en réduisant le capital de 2 millions et demi de marks à 1 et demi, puis en le

portant de nouveau à 2 millions, dans des conditions très défavorables aux anciens actionnaires¹. »

L'évaluation de la situation après la guerre a mis aussi en lumière les inconvénients que peut présenter la confusion entre le crédit de l'entreprise publique et le crédit public lui-même. En temps normal l'entreprise publique peut bénéficier du crédit de la collectivité, ville ou Etat, dont elle dépend. Mais que vienne une crise et la situation se renverse. Aux heures les plus difficiles des troubles monétaires, les entreprises privées ont pu se procurer les ressources qui leur étaient nécessaires par voie d'augmentation de capital. Les entreprises publiques qui ne pouvaient émettre que des valeurs à revenu fixe n'ont plus été capables de réunir les capitaux dont elles avaient besoin, et leur outillage s'en est gravement ressenti. Ce fut là encore une des raisons de la « commercialisation ». C'est ainsi que l'un des buts de l'organisation adoptée en France, en 1923, par les P. T. T. était de permettre à ceux-ci d'émettre des emprunts pour leur propre compte, en les désolidarisant du crédit de l'Etat. En fait cette désolidarisation n'a, du reste, pas été obtenue et l'Administration des P. T. T. a dû attendre jusqu'en 1928, c'est-à-dire jusqu'au moment où les finances de l'Etat ont été restaurées, pour pouvoir émettre un emprunt.

VII. — Technique. — Main d'œuvre. — Prix de revient

La valeur et la conscience du haut personnel administratif sont unanimement reconnues. Ses capacités techniques sont incontestées; s'il en était autrement, on ne verrait évidemment pas si souvent les dirigeants des entreprises pri-

1. Communication à la Société d'Economie Politique, *Journal des Economistes*.

vées faire appel à des fonctionnaires pour leur confier les plus hautes fonctions.

Il est, par suite, naturel que les réalisations techniques des entreprises publiques soient souvent parmi les plus intéressantes et les plus progressives. La plupart des comités nationaux de la Chambre de Commerce Internationale se sont plu à le reconnaître dans leurs rapports. C'est ainsi que le rapport tchécoslovaque signale que la rationalisation est aussi avancée dans les mines de l'Etat que dans les mines privées. De même, le rapporteur suédois écrit :

« L'Etat a pris une grande part aux progrès considérables qui ont été réalisés dans ce domaine au cours des vingt dernières années. Un remarquable état-major d'ingénieurs a collaboré à l'élaboration de projets d'installations mécaniques que les ateliers de constructions déclarèrent d'abord irréalisables, mais qui n'en furent pas moins exécutés avec d'excellents résultats. L'expérience acquise dans les usines d'Etat en ce qui concerne l'aménagement des chutes, la construction des groupes générateurs, la transmission et la transformation du courant a été mise avec la plus grande complaisance à la disposition des entreprises privées et a contribué dans une large mesure au niveau élevé auquel sont parvenues et se maintiennent à tous égards les usines hydro-électriques suédoises. »

Si du point de vue technique, on avait un reproche à adresser aux dirigeants des entreprises publiques, ce serait celui d'aller plutôt trop loin. « Les installations techniques des entreprises publiques sont l'objet des soins assidus des dirigeants responsables, écrit par exemple le rapport hollandais. Elles ne le cèdent en rien à l'outillage de l'industrie privée. Les plaintes qui se font entendre de temps en temps concernent le plus souvent un excès de zèle. Parfois un directeur d'entreprise publique tient trop à l'honneur de perfectionner son industrie en y introduisant les dernières inventions techniques. Par là on se livre parfois à des expériences coûteuses, surtout quand le directeur en question

a assez d'ascendant sur l'échevin pour que ce dernier lui laisse toute liberté ».

Et le rapporteur français, M. Mireaux, dit de son côté : « Quand il construit, l'ingénieur d'Etat, quelles que soient ses capacités techniques — et elles sont le plus souvent éminentes — n'est poussé par rien, ni personne à faire entrer en ligne de compte ni le prix de revient actuel, ni les conditions futures de l'exploitation. Son intérêt personnel le pousserait plutôt à rechercher uniquement, en dehors de toutes considérations de prix ou d'utilité, les combinaisons originales susceptibles de mettre en relief sa science originale ».

Il n'est pas douteux que le souci du prix de revient est moins vif chez les dirigeants d'une entreprise publique que chez ceux d'une entreprise privée. Un exemple récent nous en est fourni par l'Administration française des P. T. T. Celle-ci avait demandé, pour 1930, un crédit en vue de l'achat du matériel nécessaire à l'impression des timbres en taille douce. Le rapporteur à la Commission des Finances de la Chambre, désireux de connaître le prix de revient d'un timbre ainsi imprimé, obtint la réponse suivante :

« La fabrication en taille douce étant encore en période d'essais, il est prématuré d'établir un prix de revient. Il semble toutefois, que celui-ci sera sensiblement plus élevé que le prix des timbres typographiques du format correspondant. »

Estimant la réponse insuffisante, le rapporteur revint à la charge et posa la question suivante :

« Comme suite à la réponse donnée à la question n° 63, le rapporteur trouve tout à fait inadmissible et invraisemblable que la fabrication des timbres en taille douce ait pu être entreprise et surtout puisse être continuée sans que l'administration des P. T. T. se soit rendu compte du prix de revient.

« La conséquence de la réponse donnée à la question n° 63 telle qu'elle se comporte actuellement, ne pourrait être que la suppression de tous les crédits prévus au budget pour la fabrication en taille douce et le retour pur et simple à la fabrication en lithographie.

« Le rapporteur persiste donc à demander le prix de revient détaillé du timbre-poste de chaque format en lithographie, et le même prix de revient pour chaque format en timbre en taille-douce.

« Si par suite d'une négligence particulièrement coupable, ces prix de revient n'ont pas encore été établis d'une façon distincte, il importe de procéder à leur calcul de la plus extrême urgence. »

La réponse de l'Administration fut cette fois ainsi conçue :

« Les prix des timbres typographiques sont ceux qui ont été fournis en réponse à la question n° 63.

Petit format : 0.93 le mille.

Grand format : 1.86 le mille.

« En ce qui concerne le prix de revient des timbres imprimés en taille douce, la réponse faite sous le n° 63 aurait dû indiquer le prix actuel en soulignant les conditions particulières dans lesquelles il était obtenu.

« Jusqu'ici, en effet, les timbres-poste en taille douce ont été fabriqués exclusivement avec des machines d'expérience. Les 6 millions de figurines ainsi exécutées ont coûté 180.000 francs. Le revient du mille, grand format, ressort à 30 fr. Il n'a pas été imprimé de timbres petit format.

« En régime normal, le prix de revient sera évidemment moins élevé. C'est ainsi que, par une accélération de la vitesse obtenue tout récemment, le rendement des deux presses en service a été augmenté d'un dixième, ce qui représente une première diminution du prix de revient d'environ 3 francs. La diminution sera encore plus sérieuse s'il est possible de réaliser des presses donnant des feuilles de 50 figurines au

lieu de 25 et d'améliorer encore la vitesse tout en obtenant de nouvelles facilités d'exploitation ».

Cette réponse a inspiré au rapporteur les réflexions suivantes :

« Votre rapporteur se félicite de son insistance. Il a ainsi pu apprendre en fin de compte que le prix de revient du timbre en taille douce n'était pas « sensiblement plus élevé que le prix des timbres typographiques » du format correspondant ainsi que l'administration l'avait écrit tout d'abord, mais en réalité au moins 16 fois plus élevé.

« L'écart est formidable entre les deux fabrications. Même en admettant les petites réductions que l'on entrevoit, il faudra admettre un prix de revient environ 10 fois supérieur.

« Votre Commission n'a pas voulu s'opposer à la continuation des expériences; alors surtout que le matériel pourra être utilisé pour fabriquer des timbres commandés par les Colonies ou par des Etats étrangers. Mais elle entend ne pas approuver, par le vote de ce crédit, la substitution du timbre en taille douce au timbre en typographie pour l'ensemble des figurines du monopole ».

L'exemple est très certainement caractéristique d'une tendance d'esprit dont les manifestations sont nombreuses.

Quoiqu'il en soit à cet égard, il reste que le haut personnel des entreprises publiques se compose de techniciens dont la valeur professionnelle est absolument comparable à celle des techniciens des entreprises privées. Et généralement les entreprises publiques sont elles-mêmes comparables à celles des installations privées. Ici toutefois il y a des exceptions. Il arrive en effet que des facteurs d'ordre administratif ou budgétaire paralysent toute amélioration de l'outillage. Nous avons vu par exemple que la situation du matériel sur le réseau ferré de l'Etat français laissait beaucoup à désirer, conséquence des difficultés financières des dernières années. De même, les conditions dans lesquelles devait être adminis-

tré le Service des Poudres jusqu'en 1911 avaient empêché des améliorations de matériel pourtant nécessaires. Les difficultés les plus graves auxquelles se heurtent les dirigeants des entreprises publiques sont, d'une part, la quasi impossibilité d'établir des programmes à longue échéance, et, d'autre part, la lenteur des approbations administratives.

En définitive et même quand il a été possible de triompher de ces difficultés et de maintenir l'outillage à la hauteur des derniers perfectionnements techniques, le rendement de cet outillage reste le plus souvent inférieur à ce qu'il devrait être.

Une des raisons de cet état de choses réside dans le fait que les règlements auxquels les entreprises publiques obéissent n'ont et ne peuvent jamais avoir la souplesse indispensable dans une entreprise économique. Nous sommes ici en présence d'un défaut congénital de l'entreprise publique, défaut auquel, quoiqu'on fasse, on ne peut jamais remédier complètement.

Une deuxième raison réside dans la situation qui est faite au personnel des entreprises publiques. On a dit beaucoup de mal de ce personnel. En réalité il vaut celui qu'emploient les entreprises privées et parfois lui est supérieur. On a dénoncé M. Lebureau. Mais M. Lebureau existe aussi dans les entreprises privées. D'où vient que son influence y est moins malfaisante ? C'est que tôt ou tard dans l'entreprise privée, la routine est frappée de la sanction redoutable de l'insuccès. Rien de tel dans l'entreprise publique. Protégé par son statut, M. Lebureau, une fois installé dans la place, pourra s'y maintenir indéfiniment. « Parmi les avantages accordés au personnel des entreprises publiques, lit-on par exemple dans le rapport du Comité belge de la Chambre de Commerce Internationale, la stabilité absolue de l'emploi est un des plus dangereux »; bien qu'elle ne soit garantie par aucun texte, elle existe en fait depuis si longtemps que les agents de l'Etat peuvent se considérer comme inamovibles. Cet avantage ne leur a pas suffi, ils sont parvenus à faire régler minutieu-

sement les conditions de leur avancement, de manière à donner plus d'importance à l'ancienneté qu'au mérite et aux services rendus. Il en résulte que, prise dans son ensemble, l'administration se compose d'agents qui n'ont ni à craindre de perdre leur emploi, même en cas d'insuffisance notoire, de travail ou de capacité, ni à témoigner d'initiative, puisqu'ils n'en retireront aucun avantage. C'est exactement le contraire qui se passe dans les entreprises privées où l'employé insuffisant risque d'être congédié; et où le producteur, le chef de service, ont un intérêt direct à la prospérité de l'affaire à laquelle ils collaborent ».

Par ailleurs, les conditions du travail et, souvent même, l'importance numérique de la main-d'œuvre sont déterminées davantage par des considérations politiques que par des considérations économiques. « Une entreprise qui occupe plus de 30.000 citoyens ayant le droit de vote ne peut être dirigée de la même façon qu'une société privée en ce qui a trait à la situation du personnel¹ » Cette observation du Dr Hultegger est évidemment capitale.

Une première conséquence des préoccupations politiques auxquelles nous venons de faire allusion sera de maintenir en fonctions du personnel devenu inutile par suite du ralentissement de la production ou d'une amélioration apportée aux méthodes de fabrication. Certes il est du devoir de toutes les entreprises, privées ou publiques, de s'efforcer de réduire le chômage qui est une véritable plaie sociale. Mais il est impossible de se refuser à tenir compte de la conjoncture dans la gestion d'une entreprise économique.

Les considérations politiques ont également des répercussions étendues en matière de salaires. Un exemple typique est celui que nous fournissent les chemins de fer suisses. L'administration du réseau avait proposé une nouvelle régle-

1: L'activité des pouvoirs publics en Suisse; 1929. Chambre de Commerce Internationale.

mentation des salaires qui se traduirait par une économie de 7 millions la première année, de 28 millions quand la réforme serait achevée. Or, ces économies, sous la pression du personnel se sont transformées, aux Chambres, en une augmentation de dépenses de 6.500.000 francs pour 1928. La situation est analogue en Suède :

« Les salaires pratiqués dans les chemins de fer de l'Etat ont perdu le contact avec le niveau des salaires du marché libre, tel qu'il a été établi à la suite de négociations entre employeurs et employés. Les chemins de fer de l'Etat sont considérés comme une entreprise distincte, par son essence même, des autres entreprises économiques, et indépendante des lois économiques qui régissent les entreprises privées. C'est dans cet esprit que les pouvoirs publics ont traité la question des salaires, se plaçant avant tout sur le terrain de l'équité pure et en se laissant guider par des considérations sociales et budgétaires; sans tenir aucun compte des prix régnant, à cet égard, sur le marché public du travail. Pour les raisons ci-dessus mais aussi par suite de la forme dans laquelle s'effectue cette fixation des salaires, il est devenu à peu près impossible d'adapter ceux-ci aux variations des conditions économiques générales. Il est de toute évidence que le manque de souplesse qui caractérise un tel système est contraire non seulement aux intérêts de la vie économique, mais encore aux besoins de l'entreprise et du personnel¹ ».

La situation faite au personnel des entreprises publiques est un obstacle absolu à la commercialisation des entreprises. Les autorités publiques ne veulent pas renoncer à l'action qu'elles exercent à cet égard. Et tous les inconvénients que nous venons de signaler se trouvent ainsi perpétrés.

L'infériorité fréquente du rendement industriel se double de l'infériorité du rendement commercial. Ici il n'y a guère d'exceptions. L'Etat est toujours un mauvais commerçant. Les partisans des règles ont parfois soutenu que celles-ci contribuaient plus que les entreprises privées à développer la consommation. « Il est *a priori* certain, écrit par exemple

1. Rapport à la Chambre de Commerce internationale.

M. Edgard Milhaud, que les régies, par leur action directe ou indirecte dans le sens de la baisse des prix, stimulent la consommation ». En réalité, c'est bien souvent le contraire qui est vrai. Il n'est aucun pays au monde où l'usage du téléphone soit aussi répandu qu'aux Etats-Unis où le service téléphonique est assuré par des entreprises privées. On a vu par contre l'administration française des téléphones s'efforcer de réduire le nombre de communications demandées par les abonnés et même de ralentir la progression des abonnements, son outillage étant insuffisant pour y faire face. Voici un autre exemple fourni par les Sociétés belges^s de distribution d'électricité. A Bruxelles, où existe une régie, la quantité d'énergie vendue a progressé, entre 1907 et 1926, de 646 %. A Gand où il existe également une régie, la progression a atteint 1330 %. Mais pour les sociétés privées de distribution, la progression, pendant la même période, a été de 3994 %. Or, il n'est pas douteux que les régies eussent pu progresser plus rapidement qu'elles ne l'ont fait, car il est de notoriété publique qu'elles ont refusé des contrats importants de fourniture d'énergie à des industriels désireux de remplacer leurs machines à vapeur par des machines électriques, faute d'installations suffisantes.

La ville de Bruxelles nous fournit un autre exemple d'action rétrograde. Elle avait une régie du gaz qui lui procurait d'importantes ressources fiscales. Quand les circonstances l'ont contrainte à établir un service de distribution électrique, elle a établi, pour ce service, un tarif tel que l'éclairage électrique était un véritable éclairage de luxe, et ceci pour protéger la régie du gaz et sauvegarder les recettes qu'elle lui assurait. Que deviendrait le progrès économique si la régie, animée d'un tel état d'esprit, se trouvait étendue à de nombreuses branches d'activité ?

Il n'est pas étonnant du reste que l'Etat soit mauvais commerçant. L'effort commercial suppose une souplesse constante, des initiatives qui ne vont pas sans risques incom-

patibles avec les nécessités de la gestion publique ? Or ce sont ces initiatives qui parviennent à élargir la demande, à créer le besoin nouveau, base de tout progrès. Loin de provoquer la demande, la régie se borne le plus souvent à la suivre péniblement.

L'infériorité commerciale de l'entreprise publique est particulièrement manifeste sur le terrain où elle doit lutter contre la concurrence internationale. Aussi l'entreprise publique est-elle rarement exportatrice. Il est vrai que le plus souvent une régie a son activité limitée à la satisfaction des besoins locaux ou nationaux. Il arrive fréquemment néanmoins qu'elle soit en mesure de vendre à l'étranger. Mais, si ce n'est quand elle bénéficie d'un véritable monopole de fait, il est rare que l'entreprise publique réalise des exportations importantes. C'est ainsi que les exportations de tabacs par le monopole français sont très faibles. Elles ont été de 17 millions en 1927, soit moins qu'avant la guerre (4 millions de franc, 1913, soit 20 millions de francs, 1927) alors qu'au cours des 15 dernières années, nombreux sans doute ont été les étrangers qui, ayant séjourné en France, ont pris goût aux tabacs français. Mais comment s'étonner de la faiblesse des exportations réalisées par une administration, qui, par sa nature même, se voit obligée de réglementer strictement le crédit qu'elle consent à sa clientèle ? Il est certain qu'à l'exportation, où les questions de crédit jouent un rôle essentiel, elle se trouve de ce seul fait gravement handicapée.

On a vu de même l'établissement d'un monopole commercial du café en Italie avoir pour conséquence la diminution immédiate et considérable des réexportations de café auparavant très importantes, Gênes et Trieste étant des marchés de redistribution où venait s'approvisionner une partie de l'Europe centrale. Une fois le monopole supprimé, les réexportations se sont à nouveau développées. Remarquons, en passant, que le fonctionnement des monopoles commerciaux

italiens a montré que pour être bon commerçant il fallait non seulement savoir vendre mais encore savoir acheter, c'est-à-dire chercher le produit là où il est le plus abondant, saisir pour acheter le moment le plus favorable. C'est ce que le monopole, enserré par les règlements, était incapable de faire. Il a pu réaliser des profits quand les prix ne cessaient de monter, mais quand des fluctuations se sont produites et que les marchés ont repris une allure normale, il s'est rapidement trouvé en face de difficultés qui ont amené bientôt sa suppression.

CHAPITRE V

L'INDUSTRIALISATION DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE PEUT-ELLE EN SUPPRIMER LES DEFAUTS ?

Les partisans de l'économie collective ne se laissent pas émouvoir par la constatation que l'entreprise publique donne le plus souvent des résultats peu satisfaisants. Mieux, ils se font parfois les critiques les plus acerbes de l'étatisme : mais ce n'est pas, nous l'avons vu, pour rejeter la solution communautaire. « De cela, comme l'a écrit M. Jouhaux, il ne saurait être question ». Il s'agit donc seulement de modifier la forme, l'organisation de l'entreprise publique. Tous les défauts de l'étatisme seront dès lors évités. Et aux avantages que présente la gestion commerciale viendront s'ajouter ceux que peut assurer le souci de l'intérêt général des pouvoirs publics.

Que faut-il penser de cette affirmation ?

On ne peut contester que l'application des méthodes commerciales aux entreprises publiques soit de nature à améliorer leurs résultats. La seule adoption de la comptabilité commerciale permet de voir clair et de se rendre compte de la situation financière. L'autonomie budgétaire supprime les inconvénients multiples de la confusion des deniers publics avec ceux d'une entreprise industrielle. L'autonomie administrative, enfin, élimine au moins dans une certaine mesure ce que l'on peut appeler les dangers d'une administration électorale.

Tout ceci a été mis en lumière à l'occasion des modifications apportées à l'administration des chemins de fer de l'Etat en Belgique et en Allemagne. Les résultats obtenus par la Société nationale des Chemins de fer belges sont particulièrement frappants. Alors que l'exploitation du réseau se soldait en 1925 par un déficit de 118 millions de francs, en 1927, la Société nationale a obtenu un bénéfice de 360 millions. Le coefficient d'exploitation est tombé de 92,37 à 85,64¹. Le tableau suivant donne les principaux chiffres des résultats :

Comparaison des résultats financiers des exercices 1925 et 1927
en devises à valeur intrinsèque égale (fr. 1927)

	1925	1927	Rapport % des caractéristiques de 1927 à celles de 1925
	En francs	En francs	Valeurs intrinsèques en francs égaux
<i>Recettes d'exploitation totales :</i>			
Millions de francs	2.956 37	2.889	97,7
Francs par kilomètre	621.923	602.515	96,9
<i>Dépenses d'exploitation totales</i>			
Millions de francs	2.730 97	2.474	90,6
Francs par kilomètre	574.506	515.965	89,9
<i>Excédent net total :</i>			
Millions de francs	225 41	415	184,1
Francs par kilomètre	47.417	86.550	182,5
<i>Charges financières totales :</i>			
Millions de francs	343 73	305 45	88,9
Francs par kilomètre	72.307	63.707	88,1
<i>Résultat financier réel :</i>			
Millions de francs	118 33	360 57	—
Francs par kilomètre	24.889	75.199	—
Coefficient d'exploitation	92 37	85 64	—

Tel est, a-t-on pu dire, « exprimé en chiffres indiscutables l'avantage de la gestion industrielle sur la gestion politique »

Comment expliquer les résultats obtenus par la Société

1. En 1928, le coefficient d'exploitation a été de 83,92.

ationale des chemins de fer belges ? Ils sont dus beaucoup plus à une amélioration de la gestion qu'à un développement du trafic. Le rapport de la Commission d'Etudes comparées des Entreprises publiques et privées de la Chambre de Commerce internationale donne sur ce point les renseignements suivants :

« Les résultats ont été acquis par :

1° Une réduction du personnel (104.922 hommes-mois en 1927, contre 113.240 hommes-mois en 1925).

2° Une meilleure utilisation du matériel roulant et des services des voies, de la traction, de l'approvisionnement, de l'entretien, des réparations et de l'exploitation.

3° Les intérêts produits par les disponibilités de trésorerie (24 millions).

« Par contre, la Société Nationale a eu à faire face, par ses propres moyens, aux dépenses suivantes, dont l'Etat n'avait jamais assumé la charge sur son budget ordinaire :

1° Immobilisations nouvelles : 117 millions.

2° Dotation du fonds de renouvellement : 302 millions.

3° Dotation du fonds de réserve pour éventuels : 95 millions.

« La situation du personnel a été améliorée :

1° Le salaire moyen par agent en 1927 : 158,5 % de celui de 1925, alors que l'index-number général du royaume en 1927 représente 152 % de celui de 1925.

2° Le salaire moyen d'un agent en 1927 est égal à 8,49 fois celui d'un agent en 1913, alors que l'index des prix de détail en 1927, était à 8,12.

3° En 1928, le même salaire moyen est égal à 9,1 fois celui de 1913, alors que l'index des prix de détails est à 8,52.

4° Le pourcentage des charges sociales, par rapport aux dépenses de personnel, est passé de 5,1 (gestion publique) à 16,5 (gestion privée).

« Il convient de remarquer que ces résultats, qui transforment radicalement la gestion des chemins de fer ne sont pas l'œuvre d'un personnel nouveau mais bien de l'ancien personnel de l'Etat passé au service de la Société Nationale ».

« Or, tout ce qu'une exploitation peut tirer d'avantages d'une comptabilité industriellement organisée, l'Etat l'avait déjà obtenu dans les années qui avaient immédiatement précédé la cession.

« On peut donc conclure avec certitude que les résultats favorables obtenus, résultats que l'exploitation en 1928 a encore améliorés, sont dus essentiellement à des facteurs qui tiennent au caractère privé de la nouvelle gestion¹ ».

A l'exposé de ces résultats, le rapporteur belge, M. Sand, ajoute les considérations suivantes :

« On ne saurait sans injustice attribuer le mérite exclusif de la gestion au Conseil d'Administration de la Société.

« Son rôle s'est borné à donner des directives au personnel supérieur du chemin de fer, à accueillir ses propositions de réformes et à le soutenir énergiquement dans leur mise en œuvre.

« Les initiatives des hauts fonctionnaires du chemin de fer ne sont pas le résultat d'improvisations, mais au contraire d'une expérience longuement acquise.

« On ne fera croire à personne que ces suggestions n'aient jamais été faites aux différents ministres des Chemins de fer. Comment se fait-il qu'ils ne les aient point adoptées, malgré leur évidente bonne volonté ?

« C'est qu'en réalité les ministres ne sont les maîtres qu'en apparence et qu'ils ont à compter tous les jours avec la puissance du Parlement.

« Or, le Parlement a des intérêts personnels : intérêts politiques, intérêts locaux, il est humain qu'il s'en soucie et qu'il donne la préférence à des méthodes administratives favorables à ses préoccupations.

« Cela est si vrai et le Parlement sent si bien ce qu'il a perdu d'influence électorale par le transfert à la Société Nationale de la gestion du chemin de fer, qu'il cherche à enlever indirectement à la Société son indépendance et son autonomie.

« Se basant sur l'article de la loi de 1926 qui dit qu'aucune extension du réseau ne pourra être entreprise qu'en vertu d'une loi, la Chambre a semblé un instant vouloir solliciter ce texte pour l'interpréter dans ce sens qu'une loi devrait autoriser toutes les dépenses à porter au compte d'immobilisations.

1. Rapport de la Commission d'études comparées des entreprises publiques et privées, Chambre de Commerce internationale, 1929.

« Ainsi, la Société Nationale ne pourrait plus ajouter un étage à une gare, développer son outillage ou son réseau de voies existantes, acheter du mobilier sans y être expressément autorisée par une loi.

« La conséquence en serait qu'à nouveau toutes les dépenses d'immobilisations seraient d'abord longuement retardées et ensuite examinées du point de vue des intérêts électoraux que le Parlement défend volontiers, et non plus du point de vue des intérêts supérieurs du pays et de l'intérêt industriel du chemin de fer.

« Pareille interprétation de la loi aurait pour effet de priver le Conseil d'administration de la Société d'une de ses prérogatives essentielles¹ ».

M. Sand a raison de protester contre « pareille interprétation de la loi ». Mais nous verrons qu'elle est fréquente et que c'est là précisément la raison pour laquelle « l'industrialisation » est loin de donner toujours les résultats escomptés.

En Allemagne, la gestion de la *Deutsche Reichsbahn Gesellschaft* a très sensiblement amélioré la situation des chemins de fer. Le personnel a été réduit, la durée des réparations diminuée. Dans l'ensemble les produits financiers se sont sensiblement élevés.

Aussi bien personne ne conteste les avantages de l'adoption de la gestion commerciale. Ils sont évidents et on ne peut que souhaiter que partout où il existe des entreprises publiques, de telles méthodes soient adoptées et appliquées. Mais précisément là est la question. Il faut que les méthodes d'industrialisation soient adoptées et *appliquées*. Il ne suffit pas de décréter la commercialisation, il faut *la rendre effective*. Malheureusement il en est rarement ainsi.

Nous avons vu les craintes de M. Sand. Elles sont fondées, n'en doutons pas. Il suffit pour être convaincu de voir ce qui se passe ailleurs.

Prenons, par exemple, le cas des Chemins de fer suisses. La loi du 1^{er} février 1923 qui les a organisés a consacré la

1. R. Sand, *Rapport sur la gestion des entreprises publiques et privées*.

personnalité juridique indépendante du réseau. Disposition très heureuse « mais qui, malheureusement, se trouve bien affaiblie, écrit le Dr Hultegger, du fait que la Confédération possède un droit de surveillance sur les C. F. F. et que le Parlement a le droit de légiférer sur les tarifs, de fixer les salaires, de voter le budget, d'approuver les comptes et les rapports annuels et, enfin, d'autoriser les emprunts nécessaires à l'exploitation. La compétence donnée au Parlement, en tant qu'autorité, de se prononcer sur les recettes et les dépenses et plus particulièrement de fixer les salaires, est singulièrement délicate; l'expérience acquise nous démontre qu'il y a là un danger; on peut craindre, en effet, que le vote des Chambres ne soit pas toujours guidé par des principes purement objectifs tenant compte essentiellement des capacités économiques de l'entreprise. Si l'on constate qu'en 1927, les salaires des C. F. F. formaient à eux seuls le 81 % des dépenses, et qu'ils absorbaient le 55 % des recettes, on peut se rendre compte du rôle que la politique des salaires joue dans la stabilité financière de l'exploitation. Une administration, si elle veut agir véritablement selon des principes commerciaux, doit posséder la faculté de fixer, ou, pour le moins, d'exercer une influence décisive, d'une part sur les principales dépenses, y compris les salaires et, d'autre part, sur le niveau des tarifs. Comme cette faculté n'existe pas pour les C. F. F. elle subit de ce fait les désavantages inhérents à toute exploitation étatisée. La haute surveillance du Conseil Fédéral sur la gestion des C. F. F. et les instructions qu'il peut juger utile de lui donner dans l'intérêt du pays, peuvent présenter aussi un certain danger. Il est à craindre que le pouvoir exécutif, oblige de céder, à certains moments, à des pressions politiques, donne à l'administration de l'entreprise d'Etat des instructions incompatibles avec une exploitation purement commerciale. A ce point de vue, les manifestations régionalistes suisses sont caractéristiques, surtout

dans le domaine des horaires et des constructions de gares¹ ».

Et le Dr Hultegger, revenant sur la question, ajoute :

« On ne saurait nier que l'établissement des cinq grands réseaux suisses ait marqué pour l'économie nationale un progrès sur la situation antérieure; toutefois, on peut se demander si l'unification des anciennes compagnies sur une base privée n'aurait pas présenté les mêmes avantages ? Alors qu'aujourd'hui il ne peut plus être question de réclamer la suppression complète de l'étatisation on doit reconnaître cependant, malgré les progrès réalisés dans le domaine de la technique des transports et malgré tous les efforts faits par l'administration, pour organiser une exploitation commerciale rationnelle, que l'exploitation de l'Etat comporte de gros désavantages.

Tout d'abord, les chemins de fer appartiennent à une branche économique du pays la plus exposée aux fluctuations économiques; or, une entreprise d'Etat est beaucoup moins susceptible de s'y adapter qu'une entreprise privée.

« Mais le désavantage le plus caractéristique doit être recherché dans le domaine de la politique. Une entreprise qui occupe plus de 20.000 citoyens ayant le droit de vote, ne peut être dirigée de la même façon qu'une société privée, surtout en ce qui a trait aux conditions du personnel.

« La même raison politique peut être aussi invoquée à l'égard des tarifs, dont la fixation par le Parlement est plus ou moins dépendante des exigences du personnel.

« Si les C. F. F. avaient la faculté de réaliser jusqu'au bout l'économie résultant d'une promulgation de la durée du travail et d'une rationalisation complète de l'exploitation, une réduction de nos tarifs, qui se classent parmi les plus élevés de l'Europe, serait immédiatement possible.

1. Dr Hultegger, *L'activité économique des pouvoirs publics en Suisse*, 1929, Chambre de Commerce internationale.

Mais « c'est précisément là qu'on se heurte aux considérations d'ordre politique. Un exemple typique à signaler dans ce domaine : Le Projet du Conseil Fédéral de 1928, sur une nouvelle réglementation des salaires de fonctionnaires fédéraux entraînait, dès la première année, un allègement de 7 millions de francs allant progressivement jusqu'en 1944 à 28 millions. Or, cet allègement, sous la pression du personnel, s'est transformé aux Chambres fédérales en un surplus de charge de 6 millions et demi de francs pour 1928.

« Il faut considérer aussi que les largesses inconsidérées à l'égard du personnel empêchent non seulement d'obtenir un allègement des charges financières de la Confédération¹ et des C. F. F., mais ont une influence désastreuse sur les salaires de l'industrie privée qui, elle, ne peut comme l'Etat, couvrir ce déficit par des suppléments d'impôts, mais est obligée forcément de tenir compte de la concurrence ainsi que des conditions économiques du moment. C'est précisément ces préoccupations de surenchère électorale, ce caractère politique et anti-commercial d'une entreprise d'Etat qui peuvent la rendre excessivement dangereuse, à un certain moment, pour l'économie générale du pays.

« Enfin, signalons un autre danger de l'entreprise étatisée : la possibilité pour les autorités politiques d'exiger des C. F. F. des sacrifices gratuits qu'en toute équité ceux-ci ne devraient pas supporter.

« Signalons, à titre d'exemple, les frais faits par les C. F. F. pendant la guerre, pour l'approvisionnement du pays; ils se sont élevés à 460 millions de francs qui n'ont jamais été remboursés, ce qui n'aurait pas évidemment été le cas s'il s'était agi de chemins de fer privés¹ ».

Le fait signalé par M. Hultegger est extrêmement fréquent. C'est ainsi qu'en Tchécoslovaquie la loi du 18 décembre 1922,

1. Dr Hultegger, *L'activité économique des pouvoirs publics en Suisse*, 1929, Chambre de Commerce internationale.

a prescrit l'application des méthodes commerciales dans les entreprises publiques. « Malheureusement, la loi n'a pas suffi pour que les entreprises de l'Etat fussent effectivement gérées selon le principe commercial. L'instigateur de cette loi, le Docteur Rasin, trouva bientôt après sa publication, une mort tragique et ce n'est que le 25 septembre 1924 que parut le décret gouvernemental qui fit entrer en vigueur la loi mentionnée. Ce décret gouvernemental énonce le bon principe que les entreprises de l'Etat énumérées d'une façon précise dans l'ordonnance d'exécution, doivent être gérées selon les principes « d'un bon commerçant », tout en remplissant d'une manière la plus parfaite leur mission économique et administrative et en tenant compte des intérêts publics généralement reconnus. Puis, on trouve dans cette ordonnance toute une série de prescriptions du caractère comptable qui doivent être une condition pour la réalisation de ce principe. Mais par ces prescriptions formelles, dans le fond très justes, on n'est pas arrivé à transformer l'esprit dans lequel les entreprises de l'Etat sont dirigées. Les Comités d'Administration qui devaient avoir une influence prépondérante sur l'administration de ces entreprises, ne se composaient que de fonctionnaires de l'Etat. Les demandes des milieux économiques afin que l'on appelât des experts techniques de la vie pratique n'ont pas eu de succès. C'est ainsi que ces organes ne signifient en règle générale, qu'une seule instance et ont, en fait, très peu contribué à ce que les entreprises de l'Etat soient dirigées dans l'esprit commercial. Cela n'est que naturel si nous considérons que l'administration des dites entreprises appartient, suivant le décret mentionné, au ministère qui doit l'exécuter « avec participation » d'un Comité d'Administration et si nous considérons qu'une décision valable du Comité d'Administration exige l'accord unanime de tous les présents. A défaut de cet accord, c'est le ministère intéressé qui décide. Comme la disposition mentionnée le

démontre, la loi ne fait pas disparaître le manque principal, car elle ne place pas à la tête des entreprises de l'Etat des directeurs munis des pouvoirs que toute gestion d'entreprise exige nécessairement¹ ».

La situation n'est pas différente en France. Ni les « monopoles industriels », ni les Offices ne se distinguent profondément d'une entreprise d'Etat. Les P.T.T. ont pu être dotés de l'autonomie budgétaire, ils restent à proprement parler une administration et nous avons vu, par un exemple précis, que leur souci du prix de revient n'est pas ce qu'il devrait être. De même le monopole des tabacs, tout autonome qu'il est, reste en fait sous la direction du ministre des Finances. « Le Comité technique, où l'administration a d'ailleurs la prépondérance de fait, arrête bien les programmes d'achat et de fabrication, mais ses états de prévision des recettes et des dépenses doivent être approuvés par le ministre des Finances. C'est également le ministre et non plus le Parlement qui fixe le prix des tabacs. Le Conseil d'administration ne peut que lui faire des propositions sur ce point, ainsi que sur les conditions de culture, d'achat et de vente. On n'a donc supprimé l'autorité du Parlement sur le monopole que pour renforcer celle du ministre et de son administration. Enfin, on a laissé subsister le système de culture et de vente au détail; le personnel reste fonctionnaire et ses conditions de recrutement et de travail restent soumises au ministre. Peut-on parler dans ces conditions d'une véritable exploitation industrielle ? Il est encore trop tôt pour se rendre compte des effets du nouveau système. Le monopole est obligé désormais de tenir une comptabilité commerciale. Mais il n'a pas encore pu l'établir, et nous n'aurons un bilan commercial que l'année prochaine. En vertu de l'impulsion que provoque tout changement de régime, il a été apporté à l'exploitation quelques

1. *La gestion publique et la gestion privée des entreprises*. Comité National tchécoslovaque de la Chambre de Commerce internationale.

amélioration qui mentionne le premier rapport de la Caisse autonome. Le service de la vente, qui appartenait jusqu'à aux contributions indirectes, a été rattaché au monopole et cette fâcheuse dualité administrative a été supprimée, tout au moins en partie, car les contributions indirectes conservent certaines attributions, notamment la nomination des débiteurs, car jusque-là, si étonnant que cela puisse paraître, les débiteurs étaient tenus de payer comptant les tabacs qui leur étaient livrés par les entrepôts. Mais ce crédit reste encore fort éloigné du crédit commercial des grossistes aux détaillants. Les débiteurs sont, en effet, crédités d'une somme fixe calculée d'après la valeur moyenne des commandes faites l'année précédente. L'administration, toujours soupçonneuse, réglemente étroitement les conditions de ce crédit et par surcroît exige le dépôt d'un cautionnement. Le vieil esprit administratif se révèle dans ce système. Le directeur du monopole, dans son rapport, parle de ce crédit comme d'un « sacrifice » consenti par l'administration. Quel industriel ou commerçant privé considérerait le crédit qu'il fait à ses clients, cet instrument indispensable du développement des affaires, comme un sacrifice de sa part¹ ? »

Le monopole des poudres a été lui aussi industrialisé, et depuis 1926, il doit établir un bilan annuel dressé selon les règles de la comptabilité commerciale. Le service des poudres s'y est efforcé et le rapport établi par M. Brunet, député, au nom de la Commission des Finances de la Chambre à l'occasion du projet de budget général pour 1930, contient les trois premiers bilans établis au 31 décembre 1926, 1927 et 1928. Voir ces documents (p. 152-153).

Il suffit de considérer ces bilans d'un œil un peu exercé pour se rendre compte qu'ils ne constituent pas à proprement

1. Mireaux, *La gestion publique et la gestion privée des entreprises*, 1929; Chambre de Commerce internationale.

parler un bilan commercial. Prenons par exemple le compte capital. Celui-ci varie d'une année à l'autre. Or, en voici les raisons, d'après M. Brunet :

« Contrairement à ce qui est la règle dans une entreprise privée, le capital ne reste pas constant et il suit les mouvements de valeur des installations en services, comme si l'Etat, commanditaire de l'entreprise, faisait chaque année à l'entreprise un nouvel apport égal à la valeur des travaux neufs et des renouvellements effectués par elle. Cette interprétation était évidemment très fondée en 1926, alors que les travaux et renouvellements étaient exécutés aux frais de l'Etat, mais depuis 1927, les dépenses sont imputées aux fonds d'amortissement de l'entreprise, fonds qui lui appartiennent en propre; le capital devrait donc maintenant rester étranger à ces opérations. Que le service trouve intérêt, dans un but de clarté, à distinguer dans l'apport global de l'Etat, d'une part, une partie immobilière constituée par les installations en service existant au 1^{er} janvier 1926, d'autre part la dotation initiale des approvisionnements généraux, nous y souscrivons volontiers, mais il n'en demeure pas moins que cet apport devrait rester, en principe, invariable.

« En troisième lieu, nous trouvons au capital, à partir de 1927, le poste « budget des poudres, » alors que, par ailleurs, d'autres rubriques disparaissent : « créanciers divers au titre du budget annexe des poudres » et « établissement des poudres ». La rubrique nouvelle ne révèle pas immédiatement les réalités qu'elle veut traduire et surtout sa place dans le chapitre « capital » appelle l'attention du lecteur du bilan.

« En fait, le service des poudres inscrit au débit du compte considéré les paiements faits par les services clients sous forme de versements au Trésor, et à son crédit, les délégations de fonds qui sont adressées par la direction des poudres aux établissements producteurs et qui permettent à ceux-ci de régler leurs dépenses en faisant appel aux ressources du Trésor

mises à la disposition du service par le budget annexe des poudres. En fait, le budget n'intervient ici que pour autoriser le Trésor à payer les dépenses du service dans la limite des crédits inscrits aux chapitres, et nous pensons que le compte considéré pourrait plus clairement être intitulé « fabrication » ou « exploitation » puisque son crédit correspond aux dépenses nécessaires pour exécuter les commandes et son débit aux recettes procurées par la cession des produits.

« Quoiqu'il en soit, l'objet du compte ne paraît pas offrir les caractéristiques d'un compte « capital », car il fait intervenir, non pas l'Etat à titre de commanditaire mais en réalité le Trésor public, qui paye les dépenses et encaisse les recettes du service, lui servant ainsi de banquier.

« Dans les trois exercices 1926, 1927 et 1928, le compte considéré a un solde créditeur, c'est-à-dire que le Service des Poudres est, en fin d'année, en position débitrice par rapport au Trésor; cette situation est d'ailleurs corrélative de celle que nous avons observée pour le compte « service clients » qui figure à l'actif. Le Service des poudres est obligé d'acquitter en cours d'exercice les dépenses nécessaires aux fabrications en se faisant avancer les espèces par les caisses publiques, et, par suite des retards dans les recouvrements, il est assez loin, en fin d'année, d'avoir remboursé entièrement les avances qui lui ont été consenties; le découvert du Trésor se comble entre la fin de l'année et celle de l'exercice, et le Service des poudres, en définitive, achève l'exercice avec un avoir au Trésor qui représente le gain des établissements sur leurs fabrications. Ainsi que nous l'avons dit à propos du compte « service clients, » la situation du Service des poudres par rapport au Trésor en cours d'exercice, pourrait être améliorée — elle pourrait même se trouver renversée — si ce service exigeait de ses clients des provisions pour les commandes qui lui sont passées¹. »

1. Brunet, *Rapport au nom de la Commission des finances sur le budget de 1930 (Budget annexe des Poudres)*. Chambre des députés, 1929, n° 2272.

Il ressort de ces explications que nous sommes évidemment très loin d'une véritable comptabilité commerciale. Les observations relatives au compte de profits et pertes confirme cette manière de voir :

« Une remarque s'impose au lecteur des bilans et des comptes « profits et pertes » : le montant total des sommes distribuées ou à distribuer pour chaque exercice, ne correspond exactement ni aux bénéfices industriels inscrits dans les documents ci-dessus, ni aux soldes créditeurs des comptes « profits et pertes; » la corrélation très simple que l'on retrouve dans les bilans et comptes industriels entre le montant de la répartition (réserves, provisions, amortissements actionnaires) et le solde créditeur du compte « profits et pertes » n'existe pas ici.

« Votre commission en a recherché les causes et il lui est apparu ainsi que le Service des poudres est aux prises, dans la tenue de sa comptabilité industrielle, avec des difficultés provenant de la liquidation de l'arriéré antérieur à 1926 et aussi de la coexistence d'une gestion administrative basée sur les encaissements et les décaissements réels, et soumise aux règles de la comptabilité publique. Il est finalement amené à ne répartir que ce que cette gestion administrative considère comme pouvant être versé, à raison de son avoir réalisé, et

tenir un compte « profits et pertes » dans lequel les gestions de tous les exercices écoulés viennent se cumuler. Il est bien certain qu'ainsi les bénéfices réalisés vont bien en totalité à leurs destinations légales, mais votre commission pense qu'il y aurait cependant un très grand intérêt, pour la lecture et l'interprétation des bilans, à ce que le Service des poudres se rapprochât davantage de la présentation faite par les entreprises privées; celles-ci ne font apparaître au bilan que le solde créditeur du compte « profits et pertes » de l'exercice considéré; le bilan est accompagné du développement de ce compte et de la répartition adoptée pour son solde créditeur,

un reliquat pouvant d'ailleurs être reporté à l'exercice suivant, ce qui permet de balancer exactement le compte « profits et pertes » et de répartir sur nouveaux frais pour l'exercice suivant.

« Il nous a semblé que le Service des poudres pourrait peut-être précisément concilier les exigences de la gestion administrative et celles de la comptabilité industrielle si, en fin d'exercice, il ne soumettait à répartition que le montant pour lequel il est en accord avec cette gestion, le surplus faisant l'objet d'un report à l'exercice suivant. Sans doute, pourrait-il aussi, de ce fait, présenter plus tôt et sans difficulté, les résultats de la gestion écoulée.

« Si on voulait pousser plus loin la comparaison du bilan du Service des poudres et des bilans industriels privés, on serait amené à se poser la question de savoir si la répartition proposée pour le solde créditeur du compte « profits et pertes » peut effectivement être suivie des versements prévus, autrement dit si le bénéfice est distribuable. Un examen superficiel des bilans du Service des poudres, à ce point de vue, conduirait à répondre négativement. En effet, les seules disponibilités qui apparaissent libres pour la distribution, sont celles du compte « Compte central s/c recettes accessoires », et elles sont relativement faibles.

« Le compte qui représente le fonds de roulement de l'entreprise et auquel on devrait pouvoir puiser, celui que l'on trouve généralement dans les bilans industriels sous la rubrique « Caisse et Banque, » est ici en position débitrice par rapport à son banquier; c'est le compte que nous avons analysé plus haut, sous la rubrique « Budget des Poudres ». En fin d'année, comme nous l'avons vu, il est en posture de débiteur vis-à-vis du Trésor, mais sa situation, ainsi que nous l'avons expliqué va en s'améliorant jusqu'à la fin de l'exercice où, en principe, il doit non seulement être libéré, mais être constitué un avoir susceptible de répartition. Il faut donc con-

sidérer que dans le bilan des poudres, le bénéfice à répartir est gagé en fin d'année par le débit du compte « Débiteurs divers services clients » et que ce gage se trouve réalisé en fin d'exercice, sauf cependant pour les créances arriérées dont le règlement ne se fait que très lentement.

« Il serait évidemment intéressant d'examiner maintenant comment le service a pu rétribuer le capital qui lui était confié ; à première vue, il suffirait pour cela de mettre en regard le montant de ce capital et le quantum du versement fait au budget général, ainsi qu'il est présenté dans le tableau suivant :

Années	Capital	Part de l'Etat commanditaire
—	—	—
1927.....	198 millions environ	26.531.000 fr. environ
1928.....	234 — —	40.197.000 —

« Mais il serait vain de rechercher une comparaison quelconque avec les résultats obtenus dans les entreprises privées.

Dans l'entreprise publique constituée par le Service des poudres il y a monopole, la concurrence ne joue qu'entre certains produits de vente et les produits analogues qu'offre l'industrie privée; pour la majeure partie des produits, il n'y a pas concurrence, et les prix sont fixés par le fournisseur; en outre le service est affranchi du paiement des impôts qui atteignent les entreprises privées; enfin, il n'a pas à se préoccuper de sa trésorerie et des frais d'argent correspondants, le Trésor public lui assurant gratuitement les avances nécessaires à ses fabrications, c'est-à-dire le fonds de roulement.

« Dans l'impossibilité matérielle où on se trouve de chiffrer tous ces privilèges, nous sommes conduits à comparer directement le capital au versement dont le budget général a bénéficié, ce qui nous donne une rémunération apparente de 13 % environ pour 1927 et de 17 % pour 1928, mais nous insistons pour qu'on veuille bien n'y voir qu'une rémunéra-

Comparaison des bilans généraux du Service

	Au 31 Décembre 1926		Au 31 Décembre 1927		Au 31 Décembre 1928	
	fr.	c.	fr.	c.	fr.	c.
ACTIF						
I. — Immobilisations en service						
Terrains	7.425.092	84	7.459.237	77	7.753.820	11
Bâtiments	69.665.641	29	74.510.277	09	83.014.077	69
Mobilier, machines, outillage	12.458.925	32	12.865.047	23	10.996.637	64
Travaux en cours	3.766.996	17	3.528.302	67	7.684.730	41
Total des immobilisations en service..	93.316.655	62	98.362.864	76	109.449.265	85
Immobilisations réservées	181.434.262	86	Mémoire.		Mémoire.	
Total des immobilisations	274.750.918	48				
II. — Valeurs engagées.						
Fabrications en cours	70.643.000	»	85.186.000	»	87.887.140	»
Approvisionnements génér. en magasin.	»		80.415.377	99	84.529.239	3
Budget des poudres	42.764.474	95	»		»	
Total des valeurs engagées	113.407.474	95	165.601.377	99	172.416.379	33
III. — Valeurs réalisables						
Débiteurs divers :						
Au titre des approvision. généraux ..	»		50.704.733	17	39.847.970	14
Services clients	26.122.235	»	173.658.229	17	254.111.151	72
Total des valeurs réalisables	26.122.235	»	224.362.962	34	293.959.121	86
IV. — Valeurs disponibles						
Comptable central sec :						
Approvisionnements généraux	»		1.664.769	14	44.894.821	05
Recettes accessoires	4.876.072	11	4.430.903	81	2.243.476	67
Fonds d'amortissement	3.783.431	43	8.372.967	86	8.744.494	16
Fonds de réserve	»		15.987.249	81	30.000.000	»
Total des valeurs disponibles	8.659.503	54	30.455.890	62	85.882.791	88
V. — Divers						
Budget général (Excédent des réserves autorisées, versé au Trésor)	»		9.719.586	89	36.251.260	01
Total général de l'actif	422.940.131	97	528.502.682	60	697.958.818	93

des poudres des années 1926, 1927 et 1928.

	Au 31 Décembre 1926		Au 31 Décembre 1927		Au 31 Décembre 1928	
	fr.	c.	fr.	c.	fr.	c.
PASSIF						
I. — Capital						
Capital immobilisations	274.750.918	48	98.362.864	76	109.449.265	85
Dotation des approvision. généraux ...	»		100.000.000	»	125.000.000	»
Budget des poudres	»		115.530.683	33	210.781.641	74
Total du capital	274.750.918	48	313.893.548	09	445.230.907	59
II. — Amortissements						
Amortis. des installations en service ..	3.600.000	»	8.100.000	»	13.000.000	»
III. — Comptes créanciers						
Créanciers divers :						
Au titre des approvis. généraux	»		32.784.880	»	44.272.030	52
Au titre des exercices clos	1.411.387	47	3.149.556	46	1.407.783	20
Au titre du budget annexe des poudres	»		19.888.710	70	»	
Etablissements des poudres	34.043.195	07	»		»	
Trésor	70.643.000	»	85.186.000	»	87.887.140	»
Total des comptes créanciers	106.097.582	54	141.009.147	46	133.566.953	72
IV. — Profits et pertes						
Location ou vente d'immeubles et outillage soumis à amortissement	183.431	43	272.967	86	679.883	92
Fonte de matières, objets et résidus inutilisables pour le service	4.876.072	11	9.306.975	92	11.081.906	26
Bénéfices industriels propr. dits :						
Des exercices précédents	»		33.432.127	41	53.891.610	30
Du présent exercice	33.432.127	41	22.487.915	86	40.507.557	14
Total des profits et pertes	38.491.630	95	65.499.987	05	106.160.957	62
Total général du passif	422.940.131	97	528.502.682	60	697.958.818	93

1. Compte tenu pour 14.012.750 fr. 19, des créances sur exercices clos antérieurs à 1926 prélevées sur le fonds de réserve au cours de l'exercice 1927.

2. Compte tenu pour 16.040.183 fr. 06, des créances sur exercices clos antérieurs à 1926, payées

tion apparente; elle nous permet cependant de nous rendre compte des conditions dans lesquelles opère l'exploitation industrielle du Service des poudres et aussi de la manière dont elle progresse¹. »

Ces citations un peu longues nous ont paru utiles. Elles éclairent singulièrement la situation d'un monopole industrialisé. « Peut-on parler dans ces conditions d'une véritable exploitation industrielle? » demandait M. Mireaux. Il est bien évident qu'il faut répondre à cette question par la négative.

Il est vrai, répondront les partisans de l'entreprise publique, il est vrai que l'autonomie budgétaire est insuffisante. Mais cela prouve seulement qu'il faut aller plus loin. Il faut « débureaucratiser » complètement l'entreprise publique en lui donnant avec l'autonomie budgétaire l'autonomie administrative complète. La solution, ce sera l'Office ou la Société nationale.

Nous avons vu, à propos des chemins de fer belges, combien était menacée l'indépendance de la Société nationale. L'Office? Ses résultats, dans la mesure où l'expérience a été faite jusqu'ici en France, sont assez décevants. L'Office de Toulouse a jusqu'à présent coûté beaucoup plus qu'il n'a rapporté. On avait évalué les capitaux nécessaires à la marche de l'usine à 120 millions, On a déjà dépensé plus de 200 millions. Les quantités produites sont restées très faibles et d'après les propres déclarations du ministre des Travaux Publics, les prix de revient ont été sensiblement plus élevés que ceux de l'industrie privée. Tout cela n'est guère encourageant.

Par ailleurs la formule de l'Office pose un nouveau problème, celui du contrôle. On peut craindre, avec M. Mireaux, que la nouvelle forme de gestion d'Etat offre moins de ga-

1. Brunet, Rapport cité.

rantie que la simple autonomie budgétaire. « Sous prétexte de donner à l'Office toutes les aisances nécessaires à une bonne gestion commerciale, on supprime tout contrôle parlementaire effectif sur sa gestion. L'Office de l'Azote, par exemple, est placé sous l'autorité du ministère des Finances. Mais qui le contrôle ? Le même Ministre des Finances. C'est lui et lui seul, qui approuve le budget annuel de l'Office dressé par le Conseil d'Administration. C'est à lui seul que le Conseil d'Administration rend compte chaque année de sa gestion. C'est toujours lui qui nomme la commission de contrôle financier. Le ministre des Finances se borne à « communiquer » le budget annuel approuvé par lui, non pas même au Parlement, mais aux commissions financières des deux Chambres. Geste d'ailleurs purement symbolique puisque ce budget contient un crédit pour dépenses imprévues et que des crédits supplémentaires peuvent être ouverts en cours d'exercice. Il est prévu, il est vrai, qu'en cas de versement de bénéfices au Trésor, le compte des recettes et dépenses, ainsi que les rapports du Conseil d'Administration et de la Commission de Contrôle seront communiqués aux commissions financières des Chambres au moment du dépôt du projet de loi portant règlement des comptes de l'exercice au cours duquel ce versement a été effectué. Garantie purement illusoire donnée au Parlement. Il faudrait en effet pour que son contrôle pût s'exercer dans ces conditions, qu'il y eut non seulement bénéfices, mais encore versement au Trésor et non aux réserves. Chacun sait, d'autre part, que les projets de loi des comptes sont déposés depuis la guerre avec un retard extrême et ne viennent plus à la connaissance des Chambres que lorsqu'ils ont perdu tout intérêt pratique. En réalité le contrôle parlementaire sur la gestion de l'Office ne s'exercera qu'en cas de déficit ; car alors il faudra déposer un projet de loi spécial portant ouverture des crédits nécessaires pour couvrir ce déficit.

« En d'autres termes le budget de l'Office risque de n'être pas autre chose qu'un budget annexe, un véritable compte spécial à l'égard duquel le Parlement ne possède pratiquement aucun droit de regard¹. »

A certains égards, la Société anonyme présentant toutes les caractéristiques de la Société commerciale, mais dont la collectivité publique possède toutes les actions ou la Société mixte offre des avantages sur les formes d'entreprises que nous venons de signaler. La Société mixte a notamment le mérite d'associer la gestion publique et la gestion privée et par suite, a-t-on dit, la préoccupation de l'intérêt général et la préoccupation du profit. Il n'est pas douteux que là où la gestion publique peut se justifier, l'entreprise mixte est supérieure à toute autre forme d'organisation. Mais faut-il en conclure, comme on l'a fait parfois, que l'entreprise mixte peut être substituée dans un domaine étendu et divers à l'entreprise privée ? Nous ne le croyons pas. Nous pensons bien au contraire que l'entreprise mixte ne saurait, sans les plus graves inconvénients, être étendue à de nombreuses branches de l'activité économique. « Le domaine auquel peut être appliquée la forme de l'entreprise mixte, écrivait naguère un de ses partisans, s'étend aussi loin que va la supériorité économique de l'entreprise privée² ». Une telle affirmation nous paraît singulièrement aventurée.

Il s'en faut du reste que l'adoption pour l'entreprise publique d'une forme analogue à celle de la Société commerciale mette fin aux abus auxquels conduit la confusion entre les actes d'autorité des pouvoirs publics et leurs gestions économiques. C'est ainsi qu'en Allemagne où l'on a eu particulièrement recours à la forme « Société anonyme », on n'a pas renoncé pour cela aux avantages fiscaux con-

1-2. Mireaux, *La gestion publique et la gestion privée des entreprises*, Chambre de Commerce internationale.

sentis aux entreprises publiques. On a créé la notion de *Versorgungsbetriebe*, entreprises qui aux termes de la loi du 10 août 1925 servent à satisfaire des besoins essentiels de la population. Ces *Versorgungsbetriebe* bénéficient d'exemptions fiscales, d'où pour elles de fortes économies dont il n'apparaît pas que les consommateurs aient bénéficié.

Il apparaît aussi que quels que soient les avantages des formules tendant à l'industrialiser ou à commercialiser les entreprises publiques, elles ne sont pas susceptibles de faire disparaître complètement les inconvénients de la gestion communautaire. Comme le déclarait naguère un député à la Tribune de la Chambre française, « il ne suffit pas que l'Etat s'organise commercialement pour obtenir des résultats comparables à ceux d'une entreprise privée et cela parce que l'Etat reste toujours l'Etat ». En fait les conditions d'une véritable exploitation industrielle ou commerciale se trouvent rarement réalisées et bien des facteurs qui sont à l'origine de l'infériorité de la gestion publique ne peuvent jamais être complètement éliminés. Il faut ajouter que l'adoption, pour les entreprises publiques, des formes commerciales présente un danger qui ne doit pas être méconnu. C'est là en effet une sorte de « camouflage » qui souvent permet à la collectivité publique de masquer son activité. Ce qui s'est passé en Allemagne est à cet égard caractéristique. La place prise par l'Etat dans la production passa longtemps inaperçue et ce ne fut qu'après la stabilisation que l'on se rendit compte des développements de l'économie collective, « funeste mésalliance entre la bureaucratie décadente et le maxisme », selon l'expression de la *Deutsche Arbeitgeber Zeitung*. Or il ne faut pas oublier que l'entreprise publique fait aisément tache d'huile. « Les chemins de fer par exemple ne peuvent se contenter de ne faire dans leurs ateliers que des réparations. Il faudra qu'ils en

viennent avec le temps à fabriquer eux-mêmes leurs locomotives et leurs wagons, et aussi les rails, les ponts, etc... Le résultat naturel sera de faire rentrer des usines sidérurgiques, des aciéries, des mines dans l'entreprise publique des chemins de fer. De même on voit aujourd'hui les Etats fonder des banques pour effectuer les opérations de leurs entreprises... Ainsi chaque nouvelle branche sur l'arbre du socialisme pratique fait sortir de nouvelles pousses¹ ». Une telle constatation n'exige-t-elle pas de tous ceux qui sont attachés à la liberté économique la plus active vigilance ?

1. *Annales de la Régie directe*, 1922. La socialisation en Allemagne.

CHAPITRE VI

LES ENTREPRISES PRIVÉES ET L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

I. L'opinion des hommes d'affaires

Au dernier Congrès de la Chambre de Commerce Internationale, réuni à Amsterdam en juillet 1929, la résolution suivante fut adoptée :

La Chambre de Commerce Internationale exprime sa ferme conviction, fondée sur l'expérience et confirmée par l'enquête à laquelle ses différents Comités nationaux ont procédé, que l'initiative privée et la gestion privée des entreprises constituent l'instrument le plus efficace pour assurer le progrès de la productivité et augmenter la prospérité générale.

La gestion privée a prouvé qu'elle savait, mieux que la gestion publique, s'adapter à la complexité croissante des besoins actuels, prévoir et stimuler les besoins futurs; elle provoque, par ses expériences et ses recherches, des perfectionnements toujours nouveaux de la technique; et par la diminution du prix de revient, elle élargit le pouvoir d'achat de l'ensemble des consommateurs. L'affectation d'une plus grande partie des bénéfices au développement des entreprises et à la constitution de nouveaux moyens de production, permet la création de nouvelles richesses. L'entreprise privée prend pour elle le risque que l'entreprise publique fait retomber sur les contribuables; elle est ainsi un élément important de la sauvegarde des finances publiques.

Les nécessités économiques imposent aux chefs d'entreprise le sentiment de leur responsabilités envers le personnel, les consommateurs et la société; et plus les entreprises se développent, plus leurs

chefs ont conscience que leurs intérêts sont liés à l'intérêt public. Ils comprennent que le droit de disposer des moyens de production et d'échange est une fonction sociale qui leur impose des devoirs et sur laquelle l'opinion publique exerce du reste un contrôle sans cesse plus effectif.

La gestion publique ne peut se justifier que dans les domaines où les actes de gestion sont inséparables des actes d'autorité. Toutes les fois qu'il s'agit d'activité industrielle ou commerciale, les pouvoirs publics doivent renoncer à la gestion directe et se borner à exercer le contrôle que l'objet spécial de certaines entreprises peut légitimer lorsque la nécessité en est dûment établie.

Dans tous les cas où il existe des entreprises publiques présentant un caractère économique, il est au moins nécessaire que la gestion de ces entreprises soit fondée sur les principes rationnels du commerce. A cet effet il est indispensable que les entreprises publiques soient dotées d'une complète autonomie administrative et financière; il faut également que leur régime fiscal soit le même que celui des entreprises privées et que leur comptabilité soit établie de telle sorte qu'elle en présente clairement la situation et les résultats.

Cette résolution, où se trouvent résumées les conclusions mêmes de notre étude, mérite une attention particulière. Le Congrès d'Amsterdam réunissait plus de mille délégués appartenant à trente neuf nations. C'était l'opinion éclairée de l'élite industrielle, bancaire, commerciale du monde entier qui s'y exprimait. L'unanimité s'y est faite pour affirmer une fois de plus la supériorité *économique* de l'entreprise privée sur l'entreprise publique.

Avant le vote de la résolution, un certain nombre de délégués ont pris la parole. Certaines de leurs observations présentent un vif intérêt.

Un délégué américain a montré, en particulier, le rôle qu'avait jouée l'initiative privée dans le développement économique des Etats-Unis. Après avoir rappelé l'importance, dans ce pays, des transports, des communications et de la force motrice, il a ajouté : « J'ose dire que dans ces trois domaines les résultats auxquels on est parvenu sont, pour la plupart,

le fait de la gestion privée. Il convient que nous nous efforcions de maintenir cet esprit divin d'initiative individuelle qui sera dans l'avenir, comme il l'a été dans le passé, une si grande source de bienfaits publics ».

Ce ne sont pas seulement les industriels qui, aux Etats-Unis pensent de la sorte. L'orateur a pu rappeler en effet que, sollicitée de donner son adhésion à un programme d'étatisation des chemins de fer et des entreprises électriques, l'*American Federation of Labour* avait répondu que « la plus grande liberté d'action, le jeu le plus libre pour l'initiative et le génie individuels dans le domaine de l'industrie ne pouvaient s'obtenir à l'ombre de la politique, de son incompetence et de ses restrictions ».

Cela ne veut pas dire, a du reste fait observer l'orateur, que l'Etat n'ait pas un rôle à jouer. Mais c'est un rôle d'arbitre et non un rôle actif. Dans le domaine des transports et de l'énergie électrique, le service est assuré par des entreprises privées, « mais les pouvoirs publics protègent l'intérêt général par un contrôle constant ». En cas de contestation avec l'autorité qui les surveille, les entreprises ont toujours le droit d'en appeler aux tribunaux, jusqu'à la Cour Suprême Fédérale. Ce système régulateur s'est révélé pratique et souple et on peut dire qu'entre l'entreprise privée et l'autorité publique il existe une collaboration constante et une confiance mutuelle qui ont pour résultat un perfectionnement incessant du service.

Un délégué allemand a pris également la parole. Pas plus que le délégué américain, il n'a rejeté le contrôle de l'Etat. Tenant compte de la situation de fait qui existe en Europe, il a même admis la gestion publique « dans certains domaines limitrophes entre l'économie et l'administration, où, sous certaines conditions, cette gestion peut être justifiée par l'évolution économique ou par des motifs d'intérêt public incontestables, pourvu que cette évolution se produise naturelle-

ment et ne soit pas précipitée par des facteurs politiques ». Mais l'orateur a ajouté que « la tendance à étendre la sphère d'activité de la gestion publique au delà de la limite ainsi fixée et à viser, comme but initial, le développement de la propriété publique, devait, dans l'intérêt du progrès économique, être nettement combattue ». Et il a donné cette formule excellente : « L'activité de l'Etat dans le domaine économique doit se borner aux tâches qui doivent être accomplies dans l'intérêt public, et qui, sans l'Etat, ne seraient pas remplies ou ne seraient pas bien remplies. »

Ce fut ensuite le tour d'un délégué australien qui ne put s'empêcher de constater avec une certaine mélancolie la situation des Etats-Unis et la situation de son pays où les aventures socialistes ont entraîné des pertes importantes. Les échecs ont succédé aux échecs, a dit l'orateur, et maintenant le pays ouvre les yeux.

Les autres orateurs qu'ils fussent italien, suisse, polonais, anglais, belge ou français ne furent pas moins formels. Tous condamnèrent la gestion publique au nom d'une expérience dont les partisans les plus acharnés de l'économie collective, du reste, ne peuvent eux-mêmes contester l'enseignement. S'il est vrai que les entreprises publiques peuvent et doivent être améliorées en y appliquant autant que faire se peut « les principes rationnels du commerce », firent-ils tous observer, cette application a des limites relativement rapprochées en raison même des lois qui doivent nécessairement régir les entreprises d'Etat. A chacun donc sa part : à l'initiative privée la gestion économique; à l'Etat le contrôle que peut justifier l'intérêt général.

Tels furent les débats d'Amsterdam. On dira peut-être qu'ils n'ont rien apporté de plus que ce que disait, il y a près d'un siècle, un homme comme Stuart Mill : « Un bon gouvernement, écrivait-il en substance, dans ses *Principes d'Economie politique*, se préoccupera moins d'étendre ses attribu-

tions que d'encourager tout effort individuel. Il s'efforcera d'éloigner tout ce qui peut faire obstacle aux entreprises particulières et les décourager. Ses moyens seront consacrés plutôt à venir en aide aux efforts particuliers qu'à leur faire concurrence ». Les hommes d'affaires réunis à Amsterdam n'ont pas dit autre chose et nombreux sont les auteurs qui déjà l'avaient dit et répété. Mais il n'est pas indifférent qu'en une vaste assemblée, les praticiens du monde entier soient venus rappeler des vérités souvent méconnues, en se basant sur des faits. Et leur opinion a d'autant plus de poids que, si elle rejette résolument cette idolâtrie de l'Etat dont on a fait parfois une véritable religion nouvelle, elle condamne aussi l'erreur inverse qui consiste à refuser à l'Etat tout rôle économique. Mais ce rôle ils le définissent précisément; ce n'est pas un rôle d'agent actif, c'est, reprenons le mot, un rôle d'*arbitre*, qui parfois dirige, mais surtout contrôle et juge.

II. La fonction de l'entrepreneur

Pourquoi donc l'Etat n'est-il pas un bon « entrepreneur », au sens qu'attache à ce mot l'économie politique ? Sans aller jusqu'à dire comme Herbert Spencer que « la machine officielle est lente, bête, prodigue et corrompue » — boutade évidemment excessive et injuste —, il faut répéter avec Leroy-Beaulieu que « l'Etat est inévitablement une collectivité rigide, qui ne peut agir qu'au moyen d'un appareil compliqué, composé de rouages nombreux subordonnés les uns aux autres; une hiérarchie où la pensée spontanée est assujettie par la nature des choses à un nombre prodigieux de contrôles¹ ». Quoiqu'on fasse en effet, l'Etat à cet égard

1. Leroy-Beaulieu, *L'Etat moderne et ses fonctions*.

reste toujours l'Etat et voilà qui suffit à gêner, à paralyser son action en qualité d'entrepreneur.

Il ne faut pas oublier le rôle important, essentiel, que joue celui-ci dans l'organisation économique. « L'entrepreneur, a dit fort justement M. Mireaux, est le premier et le plus nécessaire des producteurs, celui qui recrée, en quelque sorte, chaque jour son entreprise par un effort renouvelé d'intelligence, de volonté et de contrôle, qui maintient nouées en un faisceau les activités qui, sans lui, resteraient inorganiques et diffuses, de ses collaborateurs, qui les règle, les coordonne, les oriente, leur donne, en un mot, leur pleine efficacité... Cette activité créatrice est un combat permanent contre des difficultés de tout ordre, sans cesse renaissantes, sociales, financières, commerciales et cette lutte a une sanction naturelle et inéluctable en cas d'échec, la faillite et la ruine. C'est pourquoi... cet effort continu a besoin d'un stimulant, les dangers courus appellent une contre-partie et c'est là, précisément, la raison d'être du profit, signe et récompense du succès. Il faut ajouter que l'entrepreneur qui a conçu et établi un programme d'action, qui a placé volontairement sur ses épaules les risques et la responsabilité, doit être libre d'en régler à son gré et d'en diriger l'exécution : comme le capitaine sur son navire, il faut que le chef d'industrie reste maître de la manœuvre parmi les courants, les vents et les écueils; son autorité a besoin d'être entière; il peut la déléguer, il ne saurait la partager sans péril. Autonomie, autorité du chef d'entreprise, telles sont les conditions primordiales d'une organisation économique juste, saine et fructueuse »...

Tel est le rôle de l'entrepreneur; telles sont les conditions nécessaires pour qu'il soit bien rempli. Pour ce rôle la collectivité publique n'est pas qualifiée. Quoiqu'elle puisse faire, elle gardera la rigidité dont parle Leroy-Beaulieu. Il ne peut en être autrement.

Prenons un exemple caractéristique, celui de l'invention,

moteur de l'évolution économique. On a dit : l'Etat ne peut inventer; ce à quoi on a répondu : Il est bien sûr que l'Etat ne peut pas inventer, mais la Société anonyme ne le peut pas davantage. Rien n'empêche, par contre, que l'invention soit le fait d'un ingénieur au service de l'Etat aussi bien que d'un ingénieur au service d'une Société privée.

Sans doute; mais il ne s'agit pas seulement d'inventer; il faut encore tirer parti de l'invention. C'est là que commence le rôle de l'entreprise industrielle et c'est là aussi que l'entreprise publique se révèle inférieure à l'entreprise privée. Pourquoi ? Parce que l'utilisation de l'invention comporte un risque et que ce risque, les dirigeants de l'entreprise publique hésitent, doivent hésiter à le courir. « Un homme d'initiative, parmi les 40 millions d'habitants d'un pays, trouvera toujours quelques audacieux qui croiront en lui, le suivront, feront fortune avec lui ou se ruineront avec lui. Il perdrait son temps à vouloir convaincre ces bureaux hiérarchisés qui sont les lourds et nécessaires organes de la pensée et de l'activité de l'Etat¹ ».

Combien d'exemples d'inventions soumises à des Gouvernements et auxquels ceux-ci refusent de prêter attention. « Le marquis de Jouffroy, en 1776, fait naviguer sur le Doubs le premier bateau à vapeur : il demande des encouragements au ministre Calonne, qui le repousse. Mauvais ministre, dirait-on; mais, dans la série nombreuse des ministres de tous pays, il s'en trouve au moins autant de mauvais ou de médiocres que de bons. C'est à un grand homme du moins, à un vrai grand homme, Napoléon, que, un quart de siècle après, s'adresse Fulton, et ce grand homme d'Etat considère ses essais comme des enfantillages. Si l'Etat dédaigne la vapeur et est lent à l'appliquer, ce n'est pas lui non plus qui invente ou qui applique le premier l'hélice. L'inventeur Sauvage

1. Leroy-Beaulieu, *L'Etat moderne et ses fonctions*.

passé d'une maison de dettes dans une maison de fous. Pour les communications publiques, il en est de même. Trois petits chemins de fer fonctionnent en France, à la fin de la Restauration, créés par l'initiative privée, sans subvention d'aucune sorte; l'Etat met une dizaine d'années à discuter sur le meilleur régime des voies ferrées, et, par ses tergiversations, ses absurdes exigences, il retarde d'autant, comme nous le montrerons plus tard, le développement du réseau ferré dans notre pays. La drague à couloir de M. Lavalley avait creusé depuis 10 ans le canal de Suez, qu'on commençait à peine à introduire dans les travaux de ports exécutés par l'Etat français. Ni les câbles sous-marins, ni les percements d'isthmes, ni aucune des principales œuvres qui changent la face du monde, ne sont dus à l'Etat ou aux Etats¹ ».

Rien d'étonnant à ce qu'il en soit ainsi. Pour obtenir le concours de l'Etat il faut convaincre les commissions techniques, y obtenir la majorité; or « toute majorité à une propension à la routine, du moins à la lenteur, aux précautions infinies qui lassent et déconcertent ». Et sans doute l'inventeur doit-il aussi convaincre les dirigeants de l'entreprise privée parmi lesquels il en est évidemment qui sont timorés ou qui se trompent. Mais si ces derniers forment la majorité, qu'arrivera-t-il ? Ils ruineront leur affaire, leur entreprise fera faillite. Rien de tel pour l'entreprise publique et nous touchons là à la cause essentielle de son infériorité.

III. La sanction de la faillite

On a fait de l'intérêt personnel le mobile essentiel de l'activité économique.

Rien de plus juste. Mais encore doit-on préciser le sens de l'expression *intérêt personnel*. Le plus souvent on confond

1. Leroy-Beaulieu, *L'Etat moderne et ses fonctions*.

intérêt personnel et recherche du gain. Ici il faut faire quelques réserves. Il y a de toute évidence, selon les individus, des différences considérables dans l'intensité de cette recherche du gain. Si certains n'ont en vue que la rémunération pécuniaire allouée à leur travail, il en est d'autres qui font passer cette considération au deuxième plan pour lui préférer certains avantages moraux ou sociaux, des honneurs, un rang dans la foule anonyme des citoyens. Les uns et les autres cependant peuvent être également ambitieux et travailler avec une égale ardeur. On ne saurait oublier non plus que la moralité, la conscience peut chez les uns suppléer à cet attrait pécuniaire que d'autres tiennent en unique considération

Il n'est donc pas possible de considérer que seuls le gain et l'espoir de son augmentation peuvent inciter à l'effort le personnel dirigeant d'une entreprise. Aussi bien n'est-il pas impossible à l'Etat d'allouer à ce personnel une rémunération comparable à celle que reçoivent les dirigeants des entreprises privées. Pourquoi le directeur du Réseau de l'Etat n'aurait-il pas le même traitement que le directeur d'un réseau privé ? Dans l'entreprise moderne qui revêt généralement la forme collective, le directeur est un salarié et la situation de l'entreprise publique n'est pas différente de celle de l'entreprise privée.

Il n'en est pas de même, il est vrai, du Conseil d'administration, lequel, dans une société privée, se compose d'actionnaires ayant un intérêt pécuniaire évident à l'accroissement des bénéfices. Mais il ne nous semble pas que ce soit dans ce fait que réside la cause essentielle de la supériorité de l'entreprise privée. Cette cause, nous l'avons dit déjà, c'est, à notre sens, le fait que l'entreprise privée est soumise, en cas de mauvaise gestion, à une sanction inéluctable qui est la perte du capital engagé, la faillite.

En 1928, année qui fut marquée aux Etats-Unis par une grande prospérité, on enregistra 28.000 faillites. Les adver-

saires de l'économie « capitaliste » en concluent à un gaspillage de force, d'argent et de temps qu'ils prétendent éviter grâce à *l'économie méthodique*. En réalité, c'est cette économie méthodique où ne joueraient plus librement les forces diverses dont l'action complexe assure l'équilibre économique, qui ouvrirait la voie aux gaspillages de toutes sortes. La crainte de la faillite oblige constamment le chef d'entreprise à cet « effort quotidien d'intelligence, de volonté et de contrôle » qui, dans la lutte sans cesse plus âpre de la concurrence, peut seul assurer le succès. Les 28.000 faillites américaines sont le symbole de l'énergie qui a dû être déployée, au cours de cette année 1928, par les dirigeants des entreprises de ce pays pour réduire le prix de revient, améliorer les conditions de production, trouver de nouveaux débouchés, inventer des produits appréciés de la clientèle. Sans cet aiguillon redoutable, croit-on que l'effort eût été le même ? Evidemment non. La bureaucratie, la routine ne sont pas les tristes privilèges des seules entreprises publiques. Mais seules celles-ci peuvent se maintenir quand elles y sévissent. L'entreprise privée, elle, ne tarde pas à périlcliter puis à disparaître. Et d'autres la remplacent, dont les chefs font preuve de plus d'initiative, de hardiesse, d'audace réfléchie.

Encore une fois, il ne s'agit pas ici d'opposer le personnel insuffisant de l'entreprise publique et le personnel excellent de l'entreprise privée. Si telle était la vérité on ne verrait pas, dans tous les pays, les entreprises privées, recruter une partie de leurs dirigeants dans le cadre des hauts-fonctionnaires de l'Etat. Et s'il est vrai qu'il arrive que le choix d'un directeur d'entreprise publique s'inspire de considérations plus politiques ou même électorales que techniques ou économiques, il est vrai aussi que le népotisme peut sévir dans les entreprises privées. Seulement ces dernières le paient cher, tandis que pour l'entreprise publique c'est le contribuable qui paie... et même parfois pendant fort longtemps.

On dira : Tout ceci est juste si les entreprises privées sont soumises à la concurrence. Mais tel n'est pas toujours le cas. Tout d'abord il est des exploitations qui par leur nature même exigent le monopole. L'aiguillon de la concurrence ne joue pas, non plus souvent que celui de la faillite si, comme il arrive souvent, le contrôle des tarifs par l'autorité publique comporte en contre-partie la garantie d'un certain intérêt ou la couverture du déficit. Et ce n'est pas tout. Dans de très nombreuses industries, les tendances monopolisatrices sont évidentes. Trusts, cartels, syndicats, comptoirs de vente, autant de formules dont l'application dépasse aujourd'hui le cadre devenu trop étroit des frontières nationales. Si un petit nombre de grandes entreprises parviennent à monopoliser complètement la production d'un article essentiel, si même elles prennent une influence suffisante pour devenir maîtresses du marché, que vaut toute l'argumentation par quoi on entend condamner l'entreprise publique ?

Il est certain que ces observations méritent une attention particulière. Mais nous ne pensons pas qu'elles soient de nature à infirmer nos conclusions.

Prenons tout d'abord le deuxième cas. Les tendances monopolisatrices sont à l'heure présente incontestables. Mais impliquent-elles la suppression de la concurrence ? Il ne le semble pas. Dans une étude récente, le Président du Comité français des houillères, M. de Peyerimhoff a pu montrer la fragilité de certains édifices colossaux en dépit même de leur apparente solidité. Des *konzern*, écrivait-il, quelques-uns, illogiques ou monstrueux, n'ont pas mis à mourir beaucoup plus de temps qu'ils n'avaient mis à naître. D'autres, rationnels et bien construits, ont fait au contraire, soit aux Etats-Unis, soit en Allemagne, des carrières à la fois rapides et heureuses. Sans constituer jamais un monopole de fait absolu, ils ont absorbé la majorité des entreprises d'une branche d'industrie nationale, regroupé les fabrications, supprimé

les concurrences nouvelles, unifié les organismes de vente, régularisé la production et les prix, constitué enfin un organisme professionnel plus solide, plus puissant, plus capable d'expansion que la somme des affaires qu'ils remplaçaient.

« L'exemple de l'I. G. Farben Industrie est classique en Allemagne. Il est suffisamment connu des cercles économiques pour qu'il soit oiseux de le décrire à nouveau. Il n'est d'ailleurs pas isolé. Un tel succès qui, par sa rapidité autant que sa force, appelle l'admiration ne comporte-t-il pas quelques revers. On ne peut méconnaître que, pour l'avenir certainement plus que pour le présent, le konzern pose un certain nombre de points d'interrogation auxquels il ne semble pas facile de promettre des réponses pleinement satisfaisantes.

« Où et comment les hommes de génie qui par leur réussite même, ont montré qu'ils étaient dignes des grands postes où ils sont assis, trouveront-ils au soir de leur carrière, des successeurs en état de les remplacer, successeurs dont aucun n'aura pu se former lui-même dans un poste de commandement ?

« Comment se fera jour, soit en face, soit au sein de ces formidables organismes, cette concurrence qui reste, malgré tout, la mère de l'imagination créatrice et des progrès rapides de l'économie ?

« Comment se maintiendront, même sous une réduction souhaitable des profits parfois excessifs et sous une discipline rationnelle, ces intermédiaires, agents et marchands, dont le rôle social et l'existence comme type humain moyen demeurent hautement souhaitables et que ces puissantes organisations peuvent faire disparaître par une simple décision ?

« Comment, dans les postes suprêmes des Conseils d'Administration ou de surveillance, les hommes de la profession ne seront-ils pas éliminés par les représentants de l'armée formidable et incrganisée des actionnaires, c'est-à-dire par les pro-

fessionnels de la Banque qui en sont les porte-paroles naturels¹ ? »

A toutes ces questions, M. de Peyerimhoff ne répondait pas. Mais on devine bien sa pensée. En fait, le monopole, dans une économie qui, dans son ensemble, reste libre est constamment menacé. Rappelons-nous l'exemple du charbon. Au lendemain de la guerre, des circonstances fortuites ont donné aux houillères anglaises un véritable monopole. Elles en ont abusé. Qu'est-il arrivé ? La clientèle s'est défendue. Les pays importateurs se sont efforcés de développer la production et aussi de réduire la consommation. On a recherché tous les moyens d'économiser le combustible, on a eu recours au mazout, à la houille blanche. Et les houillères anglaises ont vu s'évanouir les profits colossaux. Depuis des années elles traversent la crise la plus dure de leur histoire. Rappelons-nous encore l'échec de la valorisation du caoutchouc (avec l'abandon du plan Stevenson) et celui de la valorisation du café (dont les cours, durant les derniers mois, se sont effondrés). Dans ces deux derniers cas, pourtant, l'Etat s'était allié aux producteurs. La résistance des consommateurs a brisé les deux tentatives.

La vérité est que le monopole absolu n'existe jamais sur un marché, au moins dans des conditions durables. Il peut se constituer à la faveur de circonstances transitoires. Tôt ou tard il aura à reprendre la lutte contre la concurrence et tôt ou tard, l'expérience le prouve, il y succombera. L'Etat n'a-t-il pas du reste ici son mot à dire ? Voilà un cas où son rôle d'arbitre peut s'exercer. Si un monopole privé se constitue, qui tente d'abuser de sa force, il appartient à l'autorité publique de rétablir le marché libre. Et cela lui est toujours possible.

1. De Peyerimhoff, *L'organisation économique et nos formules modernes*, *Revue des Deux-Mondes*, 1929.

Il est des cas pourtant où le monopole s'impose, ou l'autorité publique elle-même doit intervenir non pour l'interdire, mais pour l'assurer. On ne peut concevoir un régime de liberté absolue en matière de chemins de fer, par exemple. Et puisqu'ici il y a monopole, le monopole public n'est-il pas préférable au monopole privé ?

Il ne le semble pas. Il est vrai que l'autorité publique ne peut se désintéresser des conditions dans lesquelles une concession est exploitée. Il faudra donc réglementer cette exploitation et certains des avantages de la gestion privée s'en trouveront supprimés. Mais cette gestion privée restera cependant supérieure à la gestion publique. Des capitaux étant engagés, les risques de pertes subsistent et avec eux, pourvu que la réglementation ne soit pas trop étroite, le critérium de la bonne gestion. Par ailleurs on verra plus clair dans l'affaire; enfin son indépendance à l'égard des redoutables sujétions électorales sera mieux assurée. Certes, il peut y avoir des compromissions, mais elles supposent la complicité de deux éléments, l'administratif et l'économique. Elles en sont évidemment rendues plus difficiles et, partant, plus rares. Ainsi même dans ce domaine du service public à monopole nécessaire, la gestion privée est du point de vue économique supérieure à la gestion publique. Nous avons vu par exemple au cours de notre étude que le coefficient d'exploitation des réseaux privés était presque toujours meilleur que celui des réseaux d'Etat. Pourquoi en est-il ainsi ? Les directeurs de réseaux se valent, mais ceux des réseaux d'Etat sont, quoi qu'ils fussent gênés dans leur action, dans leurs initiatives. Et c'est cette situation que traduisent les résultats.

IV. L'entreprise privée et les préoccupations politiques, sociales et fiscales des pouvoirs publics.

Ainsi, *économiquement*, la supériorité de l'entreprise privée ne peut faire de doute. Là même où l'entreprise publique peut plus aisément se justifier, l'entreprise privée a des avantages incontestables. Les partisans les plus déterminés de l'économie collective reconnaissent la supériorité de la gestion privée. Mais, disent-ils, il suffit que les entreprises publiques emploient les mêmes méthodes. En fait, nous l'avons vu, elles ne le peuvent jamais complètement. Le pourraient-elles, grâce à une profonde réforme des lois et des mœurs, qu'il leur manquerait toujours ce critérium sûr qu'est le résultat financier. Le fait même d'établir un bilan commercial ne suffit pas. Si l'exercice est déficitaire on évoquera les circonstances défavorables, une crise, toutes sortes d'événements extérieurs. Et on persévéra dans l'erreur. C'est humain. Le meilleur technicien, le financier le plus averti, se trompe. Et les choses se passent souvent ainsi dans des entreprises privées. Mais cela ne dure pas longtemps. Encore une fois ces sortes d'erreur se paient. Leur sanction c'est la faillite qu'ignore nécessairement l'entreprise publique.

Soit, disent les tenants de l'économie collective. Mais les résultats financiers ne sont pas à prendre seuls en considération. Les nécessités politiques, les nécessités sociales, les nécessités fiscales même peuvent avoir le pas sur les préoccupations économiques. L'entreprise publique est sur ce terrain inattaquable.

Que non pas !

En ce qui concerne tout d'abord le point de vue fiscal, nous avons vu, au cours de cette étude, que l'entreprise publique était souvent d'un moindre rapport que l'entreprise privée, les exemptions fiscales dont la première bénéficie représen-

tant un manque de recettes supérieur aux produits versés par elle au Trésor. Reste, il est vrai, le monopole fiscal, lequel naturellement est une source de revenus. Mais il semble que dans la plupart des cas, l'impôt frappant une industrie restée libre rapporterait davantage, ne serait-ce que parce que l'accroissement de la consommation serait vraisemblablement plus rapide, l'industrie privée s'efforçant toujours de développer ses débouchés; le seul avantage du monopole est de faciliter la perception de la taxe.

L'étatisation d'une industrie est souvent réclamée dans le but déclaré de réserver à la collectivité les bénéfices énormes que se partageraient, dans l'économie capitaliste, un petit nombre de privilégiés. Ce ne sont pas seulement des socialistes qui parlent ainsi, mais aussi parfois des partisans résolus de la propriété privée animés des meilleures intentions. En réalité, il y a une grande part d'illusion dans un tel raisonnement. Il est bien vrai que le succès réserve aux entreprises qui le connaissent des profits parfois considérables. Mais le succès n'est pas assuré. Pour une entreprise qui réussit brillamment, combien végètent ou périssent ?

Voici par exemple quel a été au cours des dernières années le nombre des sociétés qui ont fait des bénéfices et celui des sociétés dont le bilan s'est soldé en déficit aux Etats-Unis, lesquels ont connu, durant cette période, il n'est pas inutile de le rappeler, une ère de grande prospérité :

Nombre de sociétés			
	publiant leurs résultats	bénéficiaires	déficitaires
1923	398.933	233.339	165.594
1924	417.421	236.389	181.032
1925	430.072	252.334	177.738
1926	455.320	258.134	197.186
1927	452.853	249.847	203.006

Ainsi en 1927, sur 452.000 sociétés publiant leurs résultats, 233.006, soit 44 %, n'ont pas fait de bénéfices. La proportion atteint 77 % dans les industries textiles, 92 % dans les industries du caoutchouc. Ces chiffres ne sont-ils pas singulièrement démonstratifs ?

Prenons encore le cas d'une industrie qui a retenu tout spécialement l'attention des partisans de la nationalisation, l'industrie houillère. Certains charbonnages ont pris au cours du XIX^e siècle un développement considérable et leurs bénéfices frappent l'imagination. Il est vrai que 333 francs investis dans les mines d'Anzin en 1757 étaient devenus 889.275 frs. en 1913. Mais il faut ajouter que d'après les statistiques officielles publiées il y a quelques années en France par le ministre des Travaux Publics, sur 1459 concessions minières, 290 seulement faisaient des bénéfices, 263 étaient en perte et 906 avaient dû être abandonnées. A Anzin même, la Société n'a distribué ses premiers dividendes que 89 ans après l'ouverture de l'exploitation. *Mining is chance*, dit un proverbe anglais. Appartient-il à la collectivité de courir cette chance ? Ne serait-il pas à craindre que quelques échecs répétés paralysent bientôt toute prospection nouvelle ? Et au total les profits seraient-ils si élevés ? En supposant même que la gestion publique obtienne les résultats de la gestion privée, que recevrait la collectivité ? D'après une étude établie par le Comité des Houillères, le dividende distribué en 1913 par les diverses sociétés bénéficiaires ne représentait que 2 % du capital total qui avait été investi dans des entreprises de charbonnages. Ce n'est pas tout. Les profits, quand il y en a, vont-ils à quelques privilégiés seulement ? Nullement. Rapportant en 1926 au nom de la Commission des Mines de la Chambre des Députés un projet de loi tendant à la nationalisation des mines françaises, M. Charlot écrivait :

« Il n'est d'ailleurs pas démontré que les possesseurs d'actions d'affaires brillantes sont toujours de gros capitalistes.

« La Banque de France a un total de 33.280 actionnaires qui se répartissent comme suit :

11.488	possédant 1 action
7.403	— 2 actions.
7.584	— 3 à 5 actions.
249	— de 50 à 100 actions.
98	ont plus de 100 actions.

« Nous ne connaissons pas la répartition des deniers d'Anzin ou de ceux des sociétés de charbonnages similaires. Mais voici une appréciation qui doit donner matière à réflexion, celle de notre collègue M. Basly.

« A la séance de la Chambre (*Journal Officiel* du 5 décembre 1918), Basly proposait de remettre les charbons allemands aux mines sinistrées pour leur permettre la reprise des dividendes. Il constatait qu'avant-guerre les Compagnies avaient divisé leurs titres en coupures de toutes sortes, petites, moyennes et grosses. Pendant l'occupation, la ville de Lens et beaucoup de communes de la région ont prêté de l'argent sur ces titres. « J'ai pu constater que nombreux étaient les petits ménages qui avaient de ces coupures; ces petits actionnaires n'ont rien touché pendant quatre ans; il faut prendre des mesures, il faut encourager l'épargne ouvrière... »

« Nous n'ajouterons qu'un mot :

« La brillante situation financière de quelques-unes de nos grandes exploitations minières n'est pas niable; il aurait été juste que la nation bénéficiât d'une partie de leurs profits. Mais ceux-ci ont-ils été distribués exclusivement à des gros capitalistes ? La petite et la moyenne épargne locale n'en a-t-elle point profité ? Une fraction importante de ces coupures, dont parle Basly, ne s'est-elle point transmise dans les familles, de père en fils, depuis plusieurs générations ? On ne peut l'affirmer chiffres en mains, mais d'après les constatations de Basly, c'est infiniment probable.

« Toute mesure qui aurait pour objet de reprendre la propriété de ces titres, avec une indemnité insuffisante, risquerait donc de frapper de petits épargnants; c'est une injustice qu'une démocratie comme la nôtre ne doit pas commettre.

« Si elle juge exagérés ou excessifs certains profits, elle peut en prélever une partie au profit de la nation. »

Le développement du « capitalisme ouvrier » est aujourd'hui un fait évident. Il se manifeste tout particulièrement aux Etats-Unis où les plus grandes affaires se sont préoccupées de faciliter à leur personnel l'acquisition de leurs actions. N'est-ce pas là la voie du progrès ? Elle est, à n'en pas douter, beaucoup plus sûre, *du seul point de vue social*, que toutes celles que peut ouvrir le socialisme d'Etat ou le capitalisme d'Etat.

Mais, dira-t-on, les préoccupations sociales au nom desquelles on veut légitimer la gestion publique ne sont pas tant de répartir plus justement les profits des entreprises que de les supprimer pour mettre leurs produits ou leurs services à meilleur compte à la disposition des consommateurs. En réalité, nous avons vu combien cette formule en apparence séduisante pouvait être dangereuse. Du jour où le souci du rendement n'est plus le souci constant du chef d'entreprise, la porte est ouverte à tous les gaspillages, à toutes les erreurs, à toutes les fautes. Le prétendu bénéfice qui devait aller à la collectivité est bientôt volatilisé. Aussi bien l'entreprise privée n'est-elle pas obligée de travailler pour la collectivité ? « La réussite dans les affaires n'appartient qu'à ceux qui savent se mettre au service des consommateurs ». Et plus l'entreprise se développe plus son chef doit prendre conscience de la solidarité de ses propres intérêts avec l'intérêt général.

Reste le point de vue politique. Le développement de l'entreprise publique donnerait à l'Etat plus d'autorité ; il lui assurerait plus d'indépendance à l'égard des « puissances d'argent », il lui permettrait de toujours faire triompher l'intérêt général sur les intérêts particuliers.

C'est, croyons-nous, tout le contraire qui est vrai.

« Le nombre des emplois publics finit par avoir des bornes, écrivait déjà Tocqueville, le nombre des ambitieux n'en a pas. Lors donc que l'ambition n'a d'issue que vers

l'administration, seul, le gouvernement finit nécessairement par rencontrer une opposition permanente, car sa tâche est de satisfaire avec des moyens limités des désirs qui se multiplient sans limites. Il faut bien se convaincre que, de tous les peuples du monde, le plus difficile à contenir et à diriger, c'est un peuple de solliciteurs. Quelques efforts que fassent ses chefs, ils ne sauraient le satisfaire et l'on doit toujours appréhender qu'il ne renverse enfin la Constitution du pays et ne change la face de l'Etat, pour le seul besoin de faire vaquer des places. »

A quoi on ajoutera ce que disaient si justement au Congrès de la Chambre de Commerce Internationale un délégué australien « Quand un homme sur sept est fonctionnaire, c'est plaisanterie que de parler de la liberté des élections » — et un délégué anglais : « Cela ne peut être à l'avantage de l'Etat qu'un aussi grand nombre d'électeurs aient un intérêt personnel aussi puissant dans le résultat des élections et tout le monde sait que les employés ayant le droit de vote se servent régulièrement de leur influence comme électeurs pour obtenir des concessions auxquelles ils n'ont pas droit : c'est du chantage politique. D'un autre côté, les politiques sans scrupule cherchant à se faire élire n'hésitent pas à promettre largement de pareilles concessions pour obtenir des votes, c'est la forme la plus basse de la corruption politique ».

Résumons d'un mot : l'autorité, l'indépendance de l'Etat loin d'être accrues lorsqu'il multiplie ses entreprises économiques s'en trouvent directement menacées.

V. Le rôle de l'État

Or, tout ce qui porte atteinte à l'autorité, à l'indépendance de l'Etat est un mal. L'Etat a un rôle à jouer, un

rôle nécessaire. S'il ne le joue pas, toute la vie nationale se trouve gravement affectée.

Ce rôle est en premier lieu politique. Mais nous touchons ici à un problème qui sort du cadre de cette étude et que nous n'avons pas à aborder.

Il est ensuite économique. A cet égard le « nihilisme gouvernemental » qu'ont du reste condamné dans leur grande majorité les hommes les plus attachés aux idées libérales, ne saurait rencontrer notre adhésion. L'Etat ne peut se désintéresser de l'économique. « L'Etat de 1850 était une machine juridique et une machine militaire, a pu écrire M. de Peyerimhoff. L'Etat de 1930 est avant tout une machine économique. Si l'on compare les ordres du jour d'un Parlement moderne à ceux d'il y a trois quarts de siècle, on ne peut qu'être frappé de la prépondérance croissante qu'a prise dans la vie publique la matière économique, sous les formes variées des questions financières, des questions fiscales, des questions douanières, sociales, de chemins de fer, de ports, de force hydraulique qu'elle revêt aujourd'hui ».

C'est, ne l'oublions pas, un grand industriel qui parle. Et l'intervention de l'Etat lui paraît légitime. De même tous les hommes d'affaires qui sont intervenus au Congrès d'Amsterdam. Aucun n'a songé à réclamer l'abstention complète de l'Etat, sa démission, selon le mot de Jules Simon. Mais tous, s'ils croient que l'Etat a un rôle à jouer dans l'économie, pensent aussi que ce rôle doit être limité.

Les constatations que nous avons faites au cours de cette étude nous permettent d'affirmer que ce rôle n'est pas de prendre part activement à la production, si ce n'est dans des cas tout à fait exceptionnels, quand cette participation se révèle indispensable. Il n'est pas possible de considérer que le développement de l'entreprise publique répond à l'intérêt

de la collectivité ; et s'il peut être parfois nécessaire de recourir à cette forme d'entreprise, il faut alors se rendre compte de ses défauts économiques et ne voir en elle *qu'un moyen imparfait de résoudre un problème qui ne peut l'être autrement.*

L'activité économique directe de l'Etat et de toute collectivité publique doit donc être réduite au minimum. Son action d'arbitre, par contre, s'exercera dans tous les domaines où, au-dessus des intérêts particuliers, il convient de sauvegarder l'intérêt général. Certes là encore les abus sont faciles et, en fait, fréquents. Trop de réglementations paralysantes là où il faudrait encourager et stimuler. La règle à suivre nous la trouvons dans Stuart Mill : « Un gouvernement ne peut avoir trop de cette sorte d'activité qui n'arrête pas mais au contraire aide et stimule le développement individuel. Où commence le mal, c'est quand au lieu d'éveiller l'activité et les forces des individus et des êtres collectifs, le Gouvernement substitue sa propre activité à la leur, lorsqu'au lieu de les instruire, de les conseiller et, à l'occasion, de les dénoncer aux tribunaux, il les soumet, enchaîne leur travail, ou leur commande de s'effacer et fait leur besogne à leur place. La valeur d'un Etat, à la longue, c'est la valeur des individus qui le composent ; et un Etat qui préfère à l'expansion, à l'élévation intellectuelle des individus un semblant d'habileté administrative dans le détail des affaires, un Etat qui rapetisse les hommes, afin qu'ils puissent être entre ses mains les instruments dociles de ses projets (même bienfaisants,) s'apercevra qu'on ne peut faire de grandes choses avec de petits hommes, et que la perfection du mécanisme à laquelle il a tout sacrifié, finira par ne lui servir de rien faute de la puissance vitale qu'il lui a plu de proscrire pour faciliter le jeu de la machine ». Il ne saurait y avoir de meilleurs conseils à méditer — ni de meilleure conclusion à notre étude.

BIBLIOGRAPHIE

- COLSON. — *Cours d'économie politique*, Livre VI, Travaux publics et Transports, 2^e édition 1910.
- GIDE. — *Cours d'économie politique*, Tome I, Librairie du Recueil Sirey, 5^e édition 1919.
- GIDE et RIST. — *Histoire des Doctrines économiques*, Librairie du Recueil Sirey, 4^e édition 1922.
- GONNARD. — *Histoire des Doctrines économiques*, nouvelle Librairie nationale, 1922.
- TRUCHY. — *Cours d'économie politique*, Librairie du Recueil Sirey, 3^e édition, 1929.
- BOURGUIN. — *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*. A. Colin, 3^e édition, 1925.
- BOISSONNADE. — *Le Socialisme d'Etat* (1453-1661), Champion, 1927.
- CARNOT. — *L'étatisme industriel*, Payot, 1920.
- DELEMER. — *Le bilan de l'étatisme*, Payot, 1922.
- GUYOT (Yves). — *La gestion par l'Etat et les municipalités*, Alcan 1913.
- *La morale de la concurrence*, A. Colin, 1896.
- LEROY-BEAULIEU. — *L'Etat moderne et ses fonctions*, Alcan, 1911.
- STUART MILL. — *Principes d'économie politique*, Guillaumin, 1873.
- SMITH (Adam). — *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Guillaumin, 1859.
- VILLEY. — *Du rôle de l'Etat dans l'ordre économique*.
- WAGNER. — *Les fondements de l'économie politique*, Giard, 1912.
- BARNES (Julius H.). — *La gestion publique et la gestion privée des entreprises*, Discours au 5^e Congrès de la Chambre de Commerce Internationale.
- BORGATTA. — *Gestion publique et gestion privée des entreprises*. Rapport à la Chambre de Commerce Internationale.

- BORGATTA, BRECHT, HOLLAND-MARTIN (E.), POMMERY, SAND. — *Rapport de la Commission d'études comparées des entreprises publiques et privées*. Chambre de Commerce Internationale.
- *Gestion des entreprises publiques et privées en Hongrie* (Rapport à la Chambre de Commerce Internationale par le Comité national hongrois).
- HUELFTEGGER (Dr). — *L'activité économique des pouvoirs publics en Suisse* (Rapport à la Chambre de Commerce Internationale).
- MIREAUX. — *La gestion publique et la gestion privée des entreprises* (Rapport à la Chambre de Commerce Internationale, Comité national français).
- SAND (R.). — *Rapport sur la gestion des entreprises publiques et privées* (Rapport à la Chambre de Commerce Internationale).
- *Evolution et état actuel de l'activité des corporations publiques dans le domaine de l'industrie privée*. (Rapport à la Chambre de Commerce Internationale par le Comité national allemand).
- *Les Entreprises publiques et privées* (Rapport à la Chambre de Commerce Internationale par le Comité National finlandais).
- *Gestion des entreprises publiques et privées aux Pays-Bas* (Rapport à la Chambre de Commerce Internationale par le Comité national néerlandais).
- *Gestion des entreprises publiques et privées en Suède*. (Rapport à la Chambre de Commerce Internationale par le Comité National suédois).
- *La gestion publique et la gestion privée des entreprises* (Rapport par le Comité national tchécoslovaque à la Chambre de Commerce Internationale).
- *Compte rendu des séances et travaux du Congrès d'Amsterdam* (Chambre de Commerce Internationale).
- Compte rendu des séances et travaux du Congrès d'Amsterdam* (Chambre de Commerce Internationale, 1929).
- *Résolution votées au Congrès d'Amsterdam* (Chambre de Commerce Internationale, 1929).
- *Statistique Internationale des Chemins de fer*, 1928 (Union internationale de Chemins de fer).
- BRUNET. — *Rapport au nom de la Commission des Finances de la Chambre des Députés (n° 2272) sur le budget annexé du service des poudres (exercice 1930)*, 1929.
- CHARLOT. — *Rapport au nom de la Commission des Mines de la Chambre des Députés (n° 3059) sur une proposition de loi tendant à la nationalisation des mines*, 1926.

— *Rapport au nom de la Commission des Mines de la Chambre des Députés (n° 2524) sur un projet de loi créant un Office des Mines domaniales de la Sarre*, 1929.

LAFONT (Ernest). — *Rapport au nom de la Commission des Finances de la Chambre des Députés (n° 2274) sur le budget des P. T. T.* (1930).

PERIODIQUES

Annales de la Régie directe.

Annales de l'Economie collective.

Revue des sciences politiques.

Journal des économistes.

Annuaire statistique de la Société des Nations.

Revue des Deux-Mondes.

Revue des Vivants.

Vu, le Doyen,

H. BERTHELEMY.

Vu, le Président de la Thèse

H. TRUCHY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre I. — L'entreprise publique dans la doctrine.....	
1. La position des écoles.....	8
2. Du socialisme d'Etat à la nationalisation industrialisée.....	14
Chapitre II. — L'entreprise publique dans les faits.....	23
1. L'entreprise publique dans l'histoire.....	23
2. Le développement des entreprises publiques au xix ^e siècle.....	27
3. L'économie de guerre.....	37
4. La réaction anti-étatiste après la guerre.....	41
Chapitre III. — L'évolution de l'entreprise publique depuis la guerre.....	43
1. Les grands services publics (chemins de fer, P. T. T.).....	44
2. L'Etat industriel.....	53
3. L'Etat banquier.....	72
4. L'Etat assureur.....	77
5. Les entreprises municipales.....	79
Chapitre IV. — Les résultats de la gestion publique.....	86
1. Comptabilité commerciale et comptabilité publique.....	86
2. Résultats financiers comparés des chemins de fer d'Etat et des réseaux privés.....	92
3. Une expérience concluante : Les flottes d'Etat.....	97
4. Les entreprises publiques industrielles.....	102
5. Des services rendus à la collectivité par les entreprises publiques..	108
6. Les entreprises publiques et les finances publiques.....	120
7. Technique, main-d'œuvre, prix de revient.....	125
Chapitre V. — L'industrialisation des entreprises publiques peut-elle en supprimer les défauts?.....	136
Chapitre VI. — Les entreprises privées et l'intérêt général.....	159
1. L'opinion des hommes d'affaires.....	159
2. La fonction de l'entrepreneur.....	163
3. La sanction de la faillite.....	166
4. L'entreprise privée et les préoccupations politiques, sociales et fiscales des pouvoirs publics.....	173
5. Le rôle de l'Etat.....	178
Bibliographie.....	181

IMPRIMERIE J. BIÈRE

18-20-22, RUE DU PEUGUE

B O R D E A U X

1930
